

UN ANALISIS DEL IVA EN IBEROAMERICA A TRAVES DE LA EXPERIENCIA CHILENA

Autor: Patricia Pavez

Marzo 2005

UN ANALISIS DEL IVA EN IBEROAMERICA A TRAVES DE LA EXPERIENCIA CHILENA

Autor: Patricia Pavez (*)

R e s u m e n

Esta monografía analiza los principales aspectos involucrados en el diseño del IVA y en su administración, con base en la experiencia chilena. El examen se realiza desde los principios teóricos de diseño en la legislación del gravamen, y desde sus modalidades reales de aplicación. El análisis se complementa mediante comparaciones con los modelos de IVA de otros países. Se concluye que el IVA chileno ha evolucionado bajo una fuerte orientación hacia la eficiencia económica, la aplicación generalizada y neutral del impuesto, y la simplicidad, con un grado algo menor de preocupación por el principio de equidad en su cobro. Las opciones de administración seguidas en el IVA chileno derivan fundamentalmente de su modelo de facturación. Destacan, en ese sentido, la aplicación de planes y programas sistematizados de fiscalización y la adopción de un enfoque “piramidal” para coordinar herramientas específicas de control en el impuesto. Las herramientas van desde la información, atención y educación masiva de los contribuyentes, hasta los procesos más especializados y selectivos de persecución del fraude duro del gravamen. Se constata que las orientaciones anteriores han conducido a importantes resultados recaudatorios. En el año 2004, con una tasa de 19%, el IVA chileno recaudó del orden de 8,7 puntos del PIB, una cifra elevada para estándares internacionales. El índice de productividad-PIB, consecuentemente, alcanzó un valor de 0,46, lo que también lo sitúa entre los modelos de IVA con mayor rendimiento normalizado. En cuanto a la perspectiva del gravamen, se identifican como desafíos futuros seguir fortaleciendo la lucha contra la evasión, buscar diseños posibles para la afectación de los bienes “digitalizados” en el campo del comercio globalizado y propender a una coordinación regional de la tributación indirecta. La reciente experiencia de los países de la Comunidad Andina (CAN), armonizando el IVA, podría servir de ejemplo para enfrentar ese último desafío. Para la administración tributaria del IVA, se puede pronosticar una organización decididamente enfocada por segmentos de contribuyentes, con una mayor autonomía en materia de gestión, y con un fuerte compromiso en orden a poner las nuevas tecnologías al servicio del cumplimiento. En el caso de Chile, la estrategia clave para mejorar el desempeño del IVA pasará necesariamente por la utilización a plenitud de las tecnologías Internet. Las autoridades tributarias chilenas, de hecho, ambicionan convertir el sistema de facturación y declaración del IVA en un sistema 100% electrónico.

(*) Las opiniones expresadas en este trabajo son a título personal y no comprometen de modo alguno la posición oficial del SII. Se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de la comisión de precalificación del Departamento de Capacitación del SII. Los errores que subsistan son de responsabilidad exclusiva del autor.

Índice

1	Introducción.....	3
2	Modelos teóricos.....	5
2.1	Base tributaria.....	5
2.2	Unidad de tributación	12
2.3	Estructura de tasas impositivas.....	12
2.4	Exenciones.....	16
2.5	Otros elementos	20
3	El modelo de legislación del IVA aplicado en Chile.....	22
3.1	Aporte Recaudatorio.....	22
3.2	Base imponible y exenciones	26
3.3	Unidad de tributación	32
3.4	Estructura de tasas impositivas.....	32
3.5	Otros elementos	36
4	El modelo de administración del IVA en Chile.....	38
4.1	Organización.....	38
4.2	Modelo de cumplimiento y fiscalización en el IVA.....	39
4.2.1	Evolución histórica.....	39
4.2.2	El actual sistema de facturación y los riesgos de cumplimiento	40
4.2.3	Requisitos básicos para efectivizar el sistema de facturación	41
4.2.4	Requisitos específicos en los procesos de gestión y fiscalización del IVA.....	43
4.3	Resultados y desempeño en la gestión del IVA	54
5	Conclusiones y recomendaciones.....	58
	Referencias	
	Anexos	

1 Introducción

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es hoy considerado un pilar fundamental de lo que podría denominarse un sistema tributario moderno. Pero hace cuatro o cinco décadas, cuando sus primeros diseños comenzaron a esbozarse en Europa, habría sido difícil imaginar que llegaría a tener tanta aceptación en el mundo. En 1980, no más de 30 países aplicaban IVA (Desai y Hines (2002)). En la actualidad, ya son más de 120 los que han adoptado el IVA en alguna de sus formas (Cnossen (2004)); cerca del 70% de la población mundial vive en países que aplican IVA y su aporte recaudatorio equivale, aproximadamente, a la cuarta parte del total recaudado por los sistemas tributarios en el mundo (Ebrill et al. (2001)).

La celeridad con que este gravamen ganó terreno, especialmente en las últimas décadas, se explica por varias razones. Musgrave (2001) sostiene que el argumento que más ha pesado a su favor ha sido su *“bajo costo relativo, tanto en aspectos administrativos como económicos”*. En efecto, el IVA emergió como una fórmula más eficiente y efectiva de gravar las ventas respecto a figuras impositivas precedentes del tipo acumulativo¹. Igualmente importante ha sido el hecho de que el IVA desde un comienzo evidenció un significativo poder recaudatorio, al punto que en varios países se ha convertido en el gravamen de mayor aportación. Chile es uno de ellos.

Pero el IVA también ha sido objeto de críticas. Una objeción tradicional es su negativo impacto sobre la equidad. El argumento apunta a que un IVA uniforme y generalizado afecta proporcionalmente más a las familias con menores ingresos². En países que exhiben altos grados de desigualdad, como Chile, esta crítica se torna recurrente a la hora de proponer reformas. En esa línea, los modelos de IVA han contemplado la aplicación de exenciones y de tasas reducidas para ciertos bienes y servicios con intención de aminorar la regresividad de cobro. Pero también hay argumentos que apuntan a valorar la capacidad recaudatoria de los diseños generalizados del IVA, porque permiten financiar sustantivamente el gasto público, cuyo efecto progresivo puede superar al efecto regresivo del cobro.

En lo reciente, el IVA también se ha confrontado con nuevas problemáticas fiscales. Los argumentos de eficiencia económica de los impuestos al consumo respecto de los impuestos al ingreso han jugado a su favor. Lo mismo que los procesos de integración económica y comercial, que también han ayudado a su afianzamiento. Joumard (2001), por ejemplo, sostiene que en Europa, el IVA y su armonización siempre se pensaron como instrumentos *“para consolidar un mercado interno y operar en él como si se tratase de un solo país”*. En Latinoamérica, sin embargo, los intentos de integración han sido menos eficaces para instrumentalizar el IVA de esa misma forma³. Otro desafío reciente, y aún sin una clara resolución, deriva del incremento de las transacciones por Internet, y de las dificultades jurisdiccionales y administrativas para gravarlas con el IVA.

¹ El IVA demostró resolver más eficazmente la problemática de alteración en los precios relativos de los bienes y de organización de las unidades productivas. A su vez, acotó los espacios para la evasión y la elusión, y ofreció ventajas para que la administración tributaria ejerciera una mejor gestión y control con menores esfuerzos.

² La razón es casi aritmética pues las familias de mayores ingresos destinan parte de sus rentas al ahorro, lo que no está alcanzado por el IVA y, por ende, su carga relativa resulta menor.

³ MERCOSUR hasta ahora no muestra resultados demasiado alentadores en cuanto a coordinar la imposición (Barreix y Villela (2003)) pero un intento más reciente de la Comunidad Andina de Países ha abierto las esperanzas para que el IVA sí logre ese objetivo (Arias et al. (2004)).

Con todo, en los países en desarrollo, los nuevos desafíos de la globalización se han venido a sumar los ya existentes para la aplicación de IVA. En efecto, en varios sistemas fiscales se sigue lidiando con problemas crónicos de contrabando, informalidad y evasión tributaria. En algunas economías de Latinoamérica este problema repercute de manera no despreciable sobre los volúmenes de recaudación. Un factor de fuerte incidencia resulta ser el desempeño de las administraciones tributarias en la gestión y fiscalización del IVA. De hecho, el rol de la entidad fiscal es clave para conducir a los contribuyentes a cumplir con las obligaciones del gravamen y, por cierto, para detectar y sancionar sus incumplimientos. La evidencia disponible a nivel de países indica que los resultados de recaudación del IVA guardan una importante relación con los recursos y las estrategias que las administraciones tributarias son capaces de aplicar en pos del cumplimiento.

La presente monografía tiene por objetivo analizar los aspectos involucrados en el diseño del IVA y en su administración, tanto desde la perspectiva teórica como en sus modalidades reales de aplicación, con base en la experiencia chilena. El enfoque metodológico seguido por el trabajo es la teoría económica y de hacienda pública, con énfasis en los principios de suficiencia, eficiencia, equidad, y simplicidad en el diseño del IVA.

El trabajo se ha organizado en torno a cuatro capítulos además de éste. En el capítulo 2, se examinan los principales elementos teóricos en que se funda la aplicación del IVA. En el capítulo 3, se aborda el modelo de legislación aplicado en Chile, su evolución, su correlato con modelos de IVA de otros países, y las perspectivas futuras respecto a su diseño. En el capítulo 4, se analizan los aspectos relativos a la administración y gestión del IVA en Chile, el control fiscalizador e informático y la facilitación del cumplimiento del IVA. El análisis comprende también las estrategias y herramientas de administración más eficaces para mejorar el desempeño del impuesto, a partir de la experiencia de un país iberoamericano como Chile. Finalmente, en el capítulo 5, se reportan las principales conclusiones del análisis y se infieren algunas recomendaciones.

2 Modelos teóricos

La idea de un impuesto a las ventas en el cual se pueda deducir el impuesto soportado en las compras, constituye el origen de la imposición al valor agregado. Para Ebrill et al (2001) esta idea “*había emergido en un escrito del comerciante alemán von Siemens en los años veinte*”. Cosciani (1969) plantea que el concepto es más antiguo y se hallaría en un trabajo del economista T.S. Adams, quien “*en 1917 había propuesto aplicarlo en EE.UU. en conjunto con un impuesto progresivo al gasto personal y como sustituto de la imposición directa sobre empresas y personas*”. De cualquier manera, existe coincidencia en considerar que el punto de partida en cuanto a su aplicación empírica se halla en el sistema fiscal de Francia, cuyas primeras legislaciones de IVA (taxe sur la valeur ajoutée) fueron introducidas hacia fines de los años 40⁴. El modelo permeó en otros sistemas fiscales de Europa y también de otras regiones⁵. Pero el diseño del IVA no puede comprenderse aisladamente de la política de imposición indirecta seguida por los países. De hecho, el concepto moderno de IVA guarda una estrecha correspondencia con la evolución de la imposición al consumo en sus distintos aspectos, tal como revisamos a continuación.

2.1 Base tributaria

Tributación general a las ventas

El impuesto general a las ventas comenzó a formalizarse en las legislaciones modernas a partir de la segunda década del siglo XX. Cosciani (1969) sostiene que las dos guerras mundiales y especialmente la crisis económica de los años 30 contribuyeron a que los sistemas impositivos acogieran más intensivamente esta fórmula de tributación indirecta generalizada “*para allegar nuevos recursos al presupuesto público y también como instrumento para comprimir los consumos privados*”. La creación de estos impuestos estuvo cimentada en la extensión de otros gravámenes domésticos ya existentes, como los impuestos sobre alcoholes, tabacos, y los impuestos de sellos o timbres. Massone (1995) menciona como símbolo de este proceso, la aplicación en Francia del impuesto a los pagos (la taxe sur les paiements) en 1917 y, posteriormente, la aplicación del impuesto a la cifra de negocios (le chiffre d'affaires), en 1920.

Impuestos en cascada. Al generalizarse sobre un espectro amplio de bienes, los sistemas de impuestos a las ventas y los impuestos a los ingresos brutos⁶ introdujeron un mecanismo de imposición múltiple, conocido como plurifásico acumulativo o “*en cascada*”. Ello porque al comprender las múltiples fases productivas de un bien, cada una de ellas quedaba afectada de forma independiente. De esa manera, un mismo producto podía ser gravado una o más veces, según participase o no, en sucesivas etapas de una cadena de producción-distribución, por ejemplo, desde la manufactura hasta la venta minorista.

⁴ Ebrill et al (2001) menciona la legislación del impuesto a las ventas del año 1948 como punto de partida del IVA francés. Williams (1996) considera, en cambio, que la ley del año 1954 es la primera versión del IVA de ese país.

⁵ En Latinoamérica, Brasil y Uruguay introdujeron el IVA en la segunda mitad de la década de los años 60.

⁶ Se emplea esta traducción para el concepto de “*Turnover Taxes*”, presente en alguna bibliografía.

El impuesto en cascada constituyó el primer mecanismo para poner en marcha las figuras de imposición general a las ventas, pero desde un comienzo también suscitó muchas objeciones. La más evidente era la alteración en los precios relativos derivada de la imposición múltiple. Este efecto generaba fuertes incentivos para que las empresas se integrasen verticalmente, ya que el gravamen efectivo dependía del número de transacciones. Así, cuanto más integrada estuviese la producción y distribución de un bien, se lograba una menor carga tributaria en el precio final. La segunda crítica apuntaba a las dificultades que supone un impuesto acumulativo en el contexto del comercio internacional, por ejemplo, por complicar la determinación de cifras de reembolso en el caso de las exportaciones y, por obstaculizar la eliminación de barreras fiscales en países que iniciaban la creación de mercados comunes.

En su análisis sobre la distorsión del efecto cascada, Zee (1995a) sostiene que ésta depende de cuatro factores interrelacionados entre sí. Primero, depende de las elasticidades-precio de la oferta y la demanda. Naturalmente, la aplicación de cualquier impuesto indirecto generará mayor o menor distorsión según sea la magnitud de la respuesta de la demanda y de la oferta al cambio en el precio provocado por el impuesto. Segundo, depende de la razón entre insumos afectos e insumos exentos, empleados para producir el bien. Cuanto más reducida es esa razón, menor será la carga impuesta sobre el producto. Tercero, depende del grado de traslación o piramidación en el precio. Este fenómeno ocurre si el productor transfiere parcial o totalmente al precio del producto, la carga tributaria que recae sobre sus insumos. Y, cuarto, depende del número de etapas de la cadena de producción-distribución, ya comentado en el párrafo previo. En el Recuadro A se ilustra con un ejemplo en el que un impuesto a tasa 15%, sobre un bien con 5 etapas productivas, llega a producir una distorsión equivalente a un 200% sobre el precio.

Para solucionar el problema de distorsión generado por los impuestos generales acumulativos, los legisladores fiscales ensayaron varias fórmulas. Una alternativa planteada era la aplicación de tasas impositivas diferenciadas según se tratase de industrias integradas o no integradas. De este modo, sería posible encontrar una combinación adecuada de tasas en cada caso para que los productos estuviesen gravados con la misma carga efectiva. Una segunda fórmula para hacer más neutral el impuesto suponía distinguir, al interior de empresas concentradas, los procesos que podrían identificarse como transacciones y gravarlos tal como si se tratase de transacciones entre distintas unidades. O, al contrario, considerar que ciertas transacciones entre empresas distintas eran equivalentes a transacciones internas y, por ende, liberarlas del impuesto⁷. Un tercer mecanismo propuesto fue la aplicación de impuestos monofásicos en los productos más perturbados por la acumulación tributaria. Un cuarto mecanismo correctivo era otorgar a los agentes productivos la posibilidad de deducir el impuesto de sus materias primas.

Respecto de las soluciones planteadas, las dos primeras involucraban una enorme complejidad administrativa, lo que permite comprender su escasa aplicación en los sistemas impositivos reales. Mientras tanto, las otras dos iniciativas -el impuesto monofásico y la deducción del impuesto sobre los insumos-, aparecieron mucho más atractivas de implementar y, de hecho, esta última opción dio paso a lo que hoy se conoce como impuesto al valor agregado. A continuación, nos referimos a ellas.

⁷ Cosciani (1969) menciona como ejemplo de la primera solución, la antigua fórmula de impuesto general a las ventas de Holanda que afectaba las transacciones internas de una empresa concentrada; y de la segunda solución, la exención que aplicaba el antiguo impuesto en Alemania para las transacciones entre una matriz y sus filiales.

Recuadro A:

Estimación del grado de distorsión relativa de los impuestos en cascada

(Fuente: Adaptado de Zee (1995a))

- Distorsión inducida por un impuesto monofásico: Si se supone un productor que vende un bien final a precio p y que adquiere insumos afectos a un impuesto de tasa t , entonces el mecanismo de precio con que se da respuesta al impuesto en este mercado es:

$$p = A*(1+\alpha*\gamma*t) \quad (a.i)$$

Donde A representa una constante igual a $k*(1+\delta)$, siendo k el costo unitario de los insumos y δ el margen aplicado sobre el costo (impuesto incluido). Por su parte, α es tal que $0 \leq \alpha \leq 1$. Si hay traslación completa del costo, porque el productor sigue marginando al mismo valor δ con o sin la aplicación del impuesto, entonces $\alpha=1$. Si no hay traslación en absoluto, entonces $\alpha=0$. Traslaciones parciales quedan reflejadas por valores intermedios de α . Finalmente, γ ($0 \leq \gamma \leq 1$) representa la proporción de insumos afectos incorporados en el costo. Denotando por p' el precio en ausencia de impuesto, la distorsión del precio final queda determinada por:

$$\frac{p}{p'} = (1+\alpha*\gamma*t) \quad (a.ii)$$

- Distorsión inducida por un impuesto plurifásico en cascada: El primer productor determina un precio $p_1 = A_1*(1+\alpha_1*\gamma_1*t_1)$. El segundo productor que emplea el bien anterior como insumo, a su vez, determina un precio de $p_2 = A_2*(1+\alpha_2*\gamma_2*t_2)$. Pero, dado que $A_2 = k_2*(1+\delta_2)$ y $k_2 = p_1$, entonces $p_2 = p_1*(1+\delta_2)*(1+\alpha_2*\gamma_2*t_2)$. Reemplazando el valor de p_1 resulta que $p_2 = k_1*(1+\delta_1)*(1+\alpha_1*\gamma_1*t_1)*(1+\delta_2)*(1+\alpha_2*\gamma_2*t_2)$. Si se considera por simplicidad que los n agentes de la cadena marginan por igual ($\delta_1 = \delta_2 = \dots = \delta_n = \delta$); que trasladan el impuesto por igual ($\alpha_1 = \alpha_2 = \dots = \alpha_n = \alpha$); que la proporción de insumos afectos en cada etapa es la misma ($\gamma_1 = \gamma_2 = \dots = \gamma_n = \gamma$); y que el impuesto opera con una sola tasa ($t_1 = t_2 = \dots = t_n = t$), entonces la expresión en el precio será $p_n = k_1*(1+\delta)^n*(1+\alpha*\gamma*t)^n$. Denotando por p' el precio en ausencia de impuesto, la distorsión del precio final en este caso quedará determinada por:

$$\frac{p_n}{p_n'} = \frac{k_1*(1+\delta)^n*(1+\alpha*\gamma*t)^n}{k_1*(1+\delta)^n} = (1+\alpha*\gamma*t)^n \quad (a.iii)$$

De la expresión anterior se puede concluir que la distorsión inducida por un impuesto en cascada crece con el número de etapas de producción-distribución, el grado de traslación del impuesto en el precio por parte de los agentes, y la proporción de insumos afectos en cada caso. La distorsión o “efecto cascada” puede ilustrarse al comparar un bien producido en base a un insumo afecto a tasa 15%. Suponiendo que $\alpha=1$ y $\gamma=1$, si el bien requiere una sola etapa productiva la distorsión será $p_1/p_1' = (1+0,15)^1 = 1,15$. Si el mismo bien es producido en 5 etapas, la distorsión será $p_5/p_5' = (1+0,15)^5 = 2,01$. En el primer caso, el precio aumenta en un 15% y en el segundo caso, aumenta en un 201%.

Impuesto monofásico. En esta modalidad se grava el bien o servicio en una sola fase del proceso productivo, ya sea en su primera transacción, en una transacción intermedia, o en la transacción final al consumidor. La última forma ha sido la más difundida a través de los denominados “impuestos a las ventas minoristas” o “impuestos a las ventas al detalle”. Entre las principales ventajas de esta modalidad, están la neutralidad de la carga impositiva sobre los diferentes productos; la eliminación del estímulo fiscal para que las empresas se organicen de una determinada forma; la reducción del número de contribuyentes⁸ (sólo aquellos que ejecutan las ventas minoristas) y del costo de administración; y la aplicación con cierta facilidad de una política de tasas impositivas diferenciada por productos.

En cuanto a las desventajas relativas, la propia reducción del número de contribuyentes puede llegar a ser inconveniente, si se recarga en esos pocos contribuyentes el costo administrativo. Además puede tornar más riesgoso el cumplimiento, al concentrar la base tributaria sólo en las transacciones minoristas, ya que si se evade el impuesto en esa fase, se pierde la totalidad del mismo. En algunos diseños, este problema se trata de solucionar trasladando a la etapa mayorista la retención del impuesto, si las características del comercio minorista lo hacen demasiado vulnerable a la evasión.

Impuesto al Valor Agregado. En concordancia con la terminología usada previamente, el IVA puede ser definido como un impuesto plurifásico, pero sin acumulación. Es decir, el gravamen afecta a todas las transacciones que componen la cadena de producción-distribución de un bien o servicio. Sin embargo, a diferencia del impuesto acumulativo, en este caso la base de tributación no es el valor total transado sino que el *mayor valor* que el producto ve añadido en las distintas fases de su elaboración hasta llegar al consumidor final. Como el valor total del producto es el resultado de la suma de los valores añadidos parcialmente, así también el IVA final sobre el producto resulta de la agregación parcial del gravamen generado en cada etapa. Por ello, la base imponible del IVA es, desde el punto de vista de cada producto, un impuesto teóricamente equivalente a un impuesto a las ventas minoristas.

En cuanto a las ventajas del IVA, comparte con el impuesto a las ventas minoristas la neutralidad respecto de los precios relativos y las formas de organización empresarial. Pero, a diferencia de ese impuesto, en el IVA existe lo que se ha dado en llamar la “contraposición de intereses” entre quien opera como comprador y quien opera como vendedor. Esa característica, que a juicio de muchos autores es el factor clave del IVA, origina un aliciente de cumplimiento porque cada contribuyente tiene incentivos a demostrar y contabilizar el IVA pagado en sus compras, a objeto de deducirlo contra la obligación que le corresponde por sus ventas. Esta contraposición desaparece en la venta a consumidor final, ya que éste último no tiene derecho a la deducción, de manera que allí el riesgo de evasión se intensifica. En esa última etapa, si se evade el IVA, éste se pierde totalmente tal como ocurre en el caso del impuesto minorista.

Una diferencia con respecto al gravamen monofásico es que en el IVA la carga de cumplimiento queda distribuida sobre el universo de agentes productivos. Así, el costo es fiscalizar a un espectro mayor de contribuyentes, a su vez, demanda sistemas de registros en todos los

⁸ En este trabajo, se entenderá por “contribuyentes del IVA” a todos los agentes productivos que participan en la cadena de elaboración de un bien o servicio afectada con el gravamen. No obstante, en modalidades de IVA tipo Consumo, quien soporta el impuesto es el consumidor final y los agentes productivos actúan como agentes de retención del impuesto.

contribuyentes. También la política de tasas diferenciadas y la política de exenciones por productos enfrenta muchas más dificultades técnicas en el IVA que en el impuesto minorista.

Base “macroeconómica” del IVA

No obstante llamarse impuesto al “valor agregado”, la base imponible macroeconómica no siempre coincide con el concepto de “valor agregado” tal y como se entiende en las Cuentas Nacionales⁹. De hecho, en el diseño del IVA es posible distinguir tres variantes para su base imponible, según sea el caso. Para eso debe tenerse presente la descomposición del Producto Interno Bruto (PIB) en términos del gasto, representada por la siguiente identidad:

$$PIB = C + I + G_B + G_S + (X - M) \quad (i)$$

En la expresión anterior, C corresponde al gasto en consumo privado; I, al gasto en inversión bruta; G_B , al gasto de gobierno en bienes y servicios no salariales; G_S , al gasto de gobierno en sueldos y salarios; X, al valor de las exportaciones; y M, al de las importaciones.

IVA tipo Producto. La base macroeconómica comprende todas las componentes del gasto, exceptuando el gasto de gobierno en salarios. Si se considera, en principio, que el IVA grava las exportaciones pero las importaciones quedan liberadas, entonces la base imponible agregada será:

$$\text{Base IVA}^{\text{Producto}} = PIB - G_S = C + I + G_B + (X - M) \quad (ii)$$

IVA tipo Ingreso. En esta variante, se excluye de la base del IVA tipo producto, la componente de depreciación (D). Por ende, en lugar de todo el gasto en inversión bruta, la base imponible comprende sólo el gasto en inversión neta. Por otra parte, la identidad de cuentas nacionales define el Ingreso Bruto como $IB = VA + D$, donde VA representa el valor agregado. El concepto de valor agregado representado por VA es el que se utiliza más a menudo en Cuentas Nacionales y refleja los ingresos por salarios, intereses, utilidades, etc. Considerando que $PIB = IB$, y que el gasto de gobierno en salarios no está alcanzado por el IVA, entonces la expresión final de esta variante del IVA queda determinada por:

$$\text{Base IVA}^{\text{Ingreso}} = PIB - G_S - D = C + (I - D) + G_B + (X - M) = (VA + D) - G_S - D = VA - G_S \quad (iii)$$

IVA tipo Consumo. En esta variante, la inversión se excluye en su totalidad de la aplicación del IVA. De esta manera, la base imponible agregada queda expresada por:

⁹ El concepto de “valor agregado” en cuentas nacionales corresponde al valor monetario de todos los bienes y servicios producidos en una economía en un año dado, o idénticamente, al producto neto que retornan los factores productivos.

$$\text{Base IVA}^{\text{Consumo}} = \text{PIB} - G_S - I = C + G_B + (X - M) \quad (\text{iv})$$

Al comparar las tres variantes de la base imponible macroeconómica, es claro que el IVA tipo Producto es el que ofrece la base imponible más amplia, y que el IVA tipo Consumo es el que ofrece la base más estrecha. Desde el punto de vista de eficiencia económica, sin embargo, el IVA tipo Producto exhibe importantes desventajas. Zee (1995b) argumenta que gravar con IVA las adquisiciones de bienes de capital conduce a una doble tributación. Aún descontando la depreciación, un IVA tipo ingreso resulta distorsionando la elección productiva entre capital y trabajo. Por esta razón, en lo que se refiere a eficiencia relativa, la balanza se inclina hacia el IVA tipo Consumo.

El principio de origen versus el principio de destino

La aplicación de las distintas variantes de base agregada de IVA, a su vez, pueden ser diseñadas bajo el principio de origen o bajo el principio de destino. Bajo el principio de origen, el impuesto es aplicado a los bienes y servicios tributables que son *producidos* domésticamente. Bajo el principio de destino, el impuesto es aplicado a los bienes y servicios tributables que son *consumidos* domésticamente. Es decir, la diferencia entre uno y otro tiene que ver con el tratamiento que reciben las exportaciones y las importaciones. En el primer caso, las exportaciones están afectas y las importaciones están exentas. En el segundo caso, ocurre lo opuesto. La expresión (iv) descrita más arriba, corresponde al IVA tipo Consumo bajo el principio de origen. Si de esa expresión se excluyera el término $(X - M)$, entonces la base imponible resultaría ser $C + G_c$, lo que ahora reflejaría el mismo IVA tipo Consumo pero bajo el principio de destino¹⁰.

Desde el punto de vista teórico, un IVA al origen o un IVA al destino, tiene distintas implicancias sobre la base imponible “mundial” y sobre cómo se reparte esa base entre los distintos países. Zee(1995b) argumenta que si todos los países aplicaran la misma tasa de IVA, entonces el efecto sobre la eficiencia “mundial” en las decisiones de consumo y producción sería el mismo bajo un principio o bajo el otro. Pero dado que las tasas impositivas son diferentes el principio de destino produce una mayor ineficiencia en las decisiones de consumo, mientras que el principio de origen hace lo propio en las decisiones de producción. Si hay dos países que comercian y se opera bajo el principio de destino, entonces el país importador neto se verá beneficiado respecto al país exportador neto. Bajo el principio de origen, la repartición relativa ocurrirá a la inversa.

Un tercer sistema denominado de “origen restringido” atañe a los países que han conformado uniones económicas. Dado que los bienes y servicios circulan libremente entre los miembros, el principio de destino resulta impracticable, por cuanto las importaciones no pueden ser afectadas con IVA al momento de traspasar la frontera de un país a otro. Para reproducir el efecto de un IVA destino, una solución teórica sería la creación de una “Cámara de Compensación”. Una empresa importadora podría invocar la deducción del IVA pagado por el exportador en su país de origen, mientras que el exportador podría solicitar la restitución del IVA por insumos. Los pagos y cobros netos entre países serían materializados en la “Cámara de Compensación”. Este mecanismo tiene algunos inconvenientes como el mayor costo de administración y control sobre las cifras de importaciones y exportaciones, y sobre los consumidores finales que importan

¹⁰ A nivel conceptual, la base imponible macroeconómica de un IVA tipo Consumo implementado sobre el principio de destino es equivalente a la base imponible de un impuesto a las ventas minoristas.

directamente un producto, para quienes fuertes diferencias de tasas impositivas entre los países, podrían crear distorsiones igualmente fuertes en los precios.

Base “microeconómica” del IVA

Desde el punto de vista de cada contribuyente, la base imponible del IVA tiene una connotación algo distinta de la que reflejan los agregados macroeconómicos. Siguiendo a Ebrill et al (2001) existen tres formas de determinar la base del gravamen a nivel de cada contribuyente:

El método del crédito-factura (“invoice-credit”). Bajo este método el contribuyente A recibe por cada compra, una “factura” que documenta el valor de la operación y el IVA recargado (tasa de IVA sobre monto de la compra) por parte de un segundo agente B que actuó como vendedor en dicha operación. A su vez, el contribuyente A debe recargar el IVA en sus ventas, emitiendo la factura que corresponda a un tercer contribuyente C, el que a su vez operó como su comprador. De esta forma, el contribuyente A no requiere calcular una base imponible, sino que determina su obligación impositiva como la diferencia entre el impuesto recargado en todas las facturas que emitió, llamado débito, y el impuesto soportado y respaldado en todas las facturas que recibió, denominado crédito.

El método sustractivo. En este método se prescinde de las facturas de respaldo del IVA de cada transacción y se emplea la contabilidad de ventas y compras. Tait (1985) distingue dos formas de aplicar el método. En la forma *directa*, el contribuyente determina una base imponible “sustrayendo” de la cuenta de ventas, la cuenta de compras. Sobre esa base imponible aplica la tasa impositiva y determina su obligación impositiva. Se suele llamar a esta forma de IVA, el “impuesto a la diferencia comercial”. En la forma *indirecta*, el contribuyente no requiere calcular una base imponible, sino que determina su obligación impositiva aplicando la tasa a su cuenta de ventas y sustrayendo de ese valor, el monto resultante de aplicar la tasa a su cuenta de compras¹¹.

El método aditivo. En este método se prescinde de las facturas y de la contabilidad de ventas y compras, empleándose la contabilidad de sueldos y ganancias. Tait (1985) distingue dos formas de aplicar el método. En la forma *directa*, el contribuyente determina una base imponible “adicionando” a la cuenta de salarios, la cuenta de utilidades. Sobre dicha base imponible aplica la tasa impositiva y determina su obligación impositiva. En la forma *indirecta*, el contribuyente no requiere calcular una base imponible. La obligación impositiva se obtiene aplicando la tasa impositiva a su cuenta de salarios y sumando a ese valor, el monto resultante de aplicar la tasa impositiva a su cuenta de utilidades.

Desde el punto de vista puramente teórico, los dos últimos métodos ofrecen cierta superioridad. Ambos siguen una secuencia que en tributación parece ser transparente y lógica: determinar primero la base imponible y luego calcular la obligación aplicando la tasa impositiva a esa base. Sin embargo, la experiencia muestra que el método de crédito-factura brinda considerables ventajas prácticas. Este método induce mayor simplicidad en la declaración de los contribuyentes, permite aplicar una política de tasas impositivas diferenciadas, y lo más relevante, implica registrar cada transacción en una factura, ofreciendo a la administración tributaria un potencial enorme para controlar y fiscalizar el cumplimiento.

¹¹ Tait (1988) no hace distinción conceptual entre el método sustractivo indirecto y el método crédito-factura, mientras que Ebrill et al. (2001) y Zee (1995b) los consideran métodos conceptualmente diferentes.

2.2 Unidad de tributación

Desde el punto de vista económico, la carga de un impuesto a las ventas se reparte entre consumidor y productor, según las características de demanda y oferta, y sus respectivas elasticidades. Aunque por simplicidad, los análisis de incidencia suelen suponer que el soportante de la totalidad del gravamen es el consumidor del bien imponible.

Como el IVA se aplica sin tener en cuenta las características personales de los consumidores, en la modelación teórica no aplica el debate respecto a una unidad de tributación: cuando se grava un producto con IVA, no interesa si el consumidor final de ese producto es un individuo, una pareja de casados o un matrimonio con hijos. En la discusión más reciente, sin embargo, han sido planteados nuevos gravámenes personales con base en el consumo, es decir, con la posibilidad de establecer algún grado de progresividad en su aplicación y de elegir entre una unidad de tributación individual, matrimonial o familiar. Si se tuviera que rediseñar las actuales modalidades de IVA para darle un carácter de impuesto personal, un mecanismo posible sería obligar a los consumidores a declarar anualmente su consumo y el IVA pagado (totalizando para el matrimonio o la familia, si se opta por una declaración conjunta) y luego aplicar algún tipo de progresividad con mecanismos de reembolso a los consumidores más pobres. Las complejidades derivadas del registro o de los cálculos cuando hay bienes exentos, bienes gravados con tasas diferenciadas, bienes que se consumen parcialmente, etc. suponen un costo de gestión importante en una alternativa de esta naturaleza.

Ahora bien, desde el punto de vista práctico, el IVA como ya hemos señalado, va recayendo sucesivamente en cada transacción de la cadena de producción-distribución. De manera que en la legislación del IVA se denomina “contribuyente” o “persona imponible” no al consumidor final sino a cada uno de los agentes que participa como vendedor en una transacción afecta. En este contexto, aparece como tema de diseño el establecimiento de un *umbral de exclusión* para dejar fuera del IVA a algunas unidades tributables, o bien, para ofrecerles algún mecanismo simplificado. Entre los argumentos para aplicar estos umbrales de exención están la búsqueda de equidad a través de la reducción de los costos de cumplimiento, y de simplicidad para la administración tributaria. Existen distintos mecanismos para implementar estos umbrales de exclusión. Williams(1996) distingue dos modalidades de aplicación: una sobre la base de la producción total *real* de oferta imponible en un período definido; y la otra, sobre la base de la producción *estimada* en un período definido. La primera tiene la ventaja relativa de ofrecer total certeza respecto de si se califica o no como unidad imponible. La segunda, en cambio, tiene la ventaja de ajustar más adecuadamente una calificación cuando la empresa espera cambiar radicalmente su volumen de oferta imponible en el corto plazo.

2.3 Estructura de tasas impositivas

Criterios de eficiencia económica

La teoría económica ha establecido distintos modelos de imposición indirecta para analizar las tasas impositivas óptimas desde el punto de vista de eficiencia. Las conclusiones de estos modelos varían según los supuestos aplicados en cada caso. La forma más básica en que se puede modelar la elección de tasas óptimas es suponer un consumidor que debe elegir entre dos bienes de consumo, y dispone de un ingreso determinado que es exógeno. En este modelo simple, la aplicación de una tasa uniforme determina que la decisión no se vea distorsionada respecto de la situación sin impuestos, por cuanto el precio relativo de los bienes permanece inalterado. La tasa

uniforme, por otra parte, representa un enorme atractivo práctico en lo que a administración y a cumplimiento se refiere.

Una sofisticación al modelo surge si se considera que el ingreso es endógeno. El consumidor financia el consumo de n bienes con un salario y un ingreso no-salarial. En este modelo, la estructura óptima es una tasa uniforme aplicada sobre todos los bienes, incluyendo al bien “ocio” que no es otra cosa que el gasto elegido por no dedicar tiempo disponible a trabajar¹² (Ver Recuadro B). El modelo de tasa uniforme tiene la ventaja de no distorsionar las decisiones de ocio-consumo. Sin embargo, hay dos supuestos contenidos en el modelo que determinan la escasa posibilidad práctica de implementar un esquema óptimo de tasa única. Primero, está el hecho de que gravar el “ocio”, o equivalentemente, subsidiar el salario, es una condición difícil de aplicar en la realidad (en la literatura se denomina al ocio como el “untaxable good”). Como segunda limitación, el ingreso no-salarial debe ser suficientemente grande para financiar la recaudación deseada, ya que en el evento extremo en que el ingreso no-salarial fuese nulo, el esquema no produciría recaudación alguna.

El trabajo precursor del economista Frank Ramsey del año 1927¹³ plantea el problema de optimalidad desde una perspectiva diferente. Dado que el ocio no se puede gravar, el enfoque de *primer óptimo* (a cero costo de eficiencia) queda descartado. El enfoque de Ramsey es un enfoque de *segundo óptimo*: se trata de determinar qué combinación de tasas impositivas minimiza la pérdida de eficiencia y permite al mismo tiempo que se obtenga un volumen de recaudación tributaria. El modelo concluye que las tasas óptimas son aquellas que hacen disminuir en la misma proporción el consumo de cada bien. En otras palabras, las tasas a aplicar deben ser tales que en cada bien se produzca la misma pérdida marginal de bienestar. Bajo el supuesto algo restrictivo en el que las elasticidades cruzadas son nulas (no existen ni bienes sustitutos ni complementarios), se llega a la conclusión que las tasas impositivas más altas deben ser aplicadas sobre los bienes con menor elasticidad-precio y, consiguientemente, las tasas más bajas sobre los bienes con mayor elasticidad-precio. Esta regla genera algunas implicancias prácticas interesantes ya que en muchos sistemas tributarios existen sobretasas sobre ciertos productos de demanda inelástica como alcoholes, tabacos y combustibles, lo cual hallaría cierto respaldo teórico en la regla de elasticidad inversa de Ramsey. Como contrapartida, otras consideraciones pueden desvirtuar la aplicabilidad de esta regla de eficiencia. Por ejemplo, los alimentos básicos deberían ser gravados con tasas impositivas más altas en la medida que su demanda sea inelástica, lo que difícilmente se conciliaría con la idea de una estructura equitativa de impuestos.

Otro trabajo relevante en el ámbito de los principios teóricos para diseñar la estructura de tasas del IVA está en la regla de Corlett-Hague de 1953. El modelo teórico planteado por estos economistas, considera dos bienes y el ocio. La regla óptima derivada del modelo establece que el bien que sea relativamente más complementario del bien ocio debe ser gravado con una tasa más alta, en tanto que el bien que sea relativamente más sustituto del bien ocio debe tributar a una tasa menor. Esta regla es una forma indirecta de hacer tributar al “bien no tributable”, con lo que

¹² Gravar el bien “ocio” es equivalente a aplicar un subsidio sobre el salario a la misma tasa a la que se está gravando el consumo de los restantes bienes. Con ello, la recaudación generada por los bienes consumidos se anula, excepto en la parte financiada con el ingreso no-salarial. Precisamente, como el impuesto opera sobre la componente que no depende de las acciones del consumidor, el impuesto produce cero costo de eficiencia, equivaliendo a un impuesto de suma alzada.

¹³ Véase Auerbach y Hines (2001) para un exhaustivo análisis de este trabajo y de revisiones y extensiones posteriores por parte de otros investigadores.

el esquema resultante tiende a aproximarse a un impuesto óptimo de suma alzada. Ahora, desde el punto de vista de sus implicancias prácticas, la regla no es poco controversial. La tasa impositiva uniforme sólo sería recomendable cuando todos los bienes fueran igualmente complementarios/sustitutos del bien ocio. En la realidad esto no es así. Si se considera que practicar golf es una actividad complementaria del ocio, entonces la regla dice que debiera recibir una tasa impositiva más alta. Pero, eventualmente, un libro puede ser más ocio-complementario, por lo cual debería recibir una tasa impositiva todavía mayor.

Recuadro B

Tasas impositivas del IVA y eficiencia económica
(Fuente: Adaptado de Zee (1995c) y Haufler (2003))

• **Regla de tasa uniforme:** El modelo considera el consumo de n bienes $(x_1, x_2, \dots, x_n)$, por parte de un consumidor que obtiene un salario w y dispone de una dotación total de tiempo de L horas. Se designa por o el tiempo dedicado al ocio, luego la jornada de trabajo es $L-o$. Además percibe un ingreso no-salarial de I . Hay competencia perfecta y los precios de productores son constantes $p_1, p_2, \dots, p_n$. El problema del consumidor es maximizar la utilidad $U(x_1, \dots, x_n, o)$, sujeto a la restricción presupuestaria: $I + w \cdot (t_w) \cdot (L-o) = \sum p_i \cdot (1-t_i) \cdot x_i$, con $i=1, \dots, n$. Las tasas impositivas sobre el trabajo y sobre los n bienes son, respectivamente, $t_w, t_1, \dots, t_n$. Se puede demostrar analíticamente que la combinación óptima de tasas que anula cualquier distorsión económica está determinada por:

$$t_1^* = t_2^* = \dots = t_n^* = -t_w^* = t^* \quad (\text{b.i})$$

Se concluye, que la solución eficiente es gravar con una tasa uniforme t^* todos los bienes, incluido el bien “ocio”. Esa última condición queda reflejada en la aplicación de una tasa impositiva con signo negativo sobre el ingreso salarial, o lo que es lo mismo, un subsidio de tasa t^* sobre el ingreso salarial. La recaudación en este caso queda determinada por $R^* = \{t^* / (1+t^*)\} \cdot I$.

• **Regla de la elasticidad inversa de Ramsey:** Se representa por $V(q_1, \dots, q_n, w, I)$ la función de utilidad indirecta que optimiza la elección del consumidor descrita en el modelo (i). Acá, q_i representa el precio a consumidor, es decir, $q_i = p_i \cdot (1+t_i)$, para $i=1, \dots, n$. El problema de optimización es maximizar la utilidad indirecta del consumidor sujeto a la restricción de recaudación meta $\sum p_i \cdot t_i \cdot x_i = R^*$. Se demuestra analíticamente que la combinación óptima de tasas que resuelve el problema debe satisfacer la condición $\Delta X_i / X_i = \Delta X_j / X_j$, para todo $i \neq j$, siendo ΔX_i la variación en la “demanda compensada” del bien i tras la aplicación del impuesto t_i^* . Este resultado señala que la combinación óptima de tasas impositivas es aquella que induce proporcionalmente la misma distorsión en la demanda compensada de cada mercado. Si bien el resultado anterior no resulta muy operativo, bajo el supuesto de que las elasticidades-precio cruzadas son nulas ($\varepsilon_{ij} = \varepsilon_{ji} = 0$, para todo $i \neq j$), la regla deriva en una versión más operativa conocida como la “regla de la elasticidad-inversa”:

$$\frac{t_i^* / (1+t_i^*)}{t_j^* / (1+t_j^*)} = \frac{\varepsilon_j}{\varepsilon_i} \quad (\text{b.ii})$$

La conclusión es que los bienes con una menor elasticidad-precio deben ser gravados con tasas impositivas más altas, y viceversa. En este caso, la tasa impositiva uniforme como regla de optimalidad sólo se verificaría en un escenario en que todos los bienes exhibiesen la misma elasticidad-precio.

• **Regla de Corlett-Hague:** El modelo supone el consumo del bien ocio o , y de otros dos bienes en la economía x_1 y x_2 . Aceptando la imposibilidad de gravar el ocio, la tasa a aplicar a ese bien es cero, es decir, $-t_w^* = 0$. Sobre la base del modelo de Ramsey, y denotando por ε^c la elasticidad-precio en la demanda compensada, se llega a concluir como regla de optimalidad la siguiente:

$$\frac{t_1^* / (1+t_1^*)}{t_2^* / (1+t_2^*)} = \frac{-(\varepsilon_1^c + \varepsilon_2^c) - \varepsilon_{1o}^c}{-(\varepsilon_1^c + \varepsilon_2^c) - \varepsilon_{2o}^c} \quad (\text{b.iii})$$

La expresión anterior implica que se debe gravar con una tasa mayor el bien que tiene una mayor elasticidad-precio cruzada con el ocio y viceversa. En otras palabras, el bien que es más complementario respecto del ocio debe ser gravado con una tasa más alta que aquél que es más sustituto del ocio. Si $\varepsilon_{1o}^c = \varepsilon_{2o}^c$ (ambos son igualmente complementarios/sustitutos del ocio), entonces $t_1 = t_2 = t^*$, es decir, el óptimo es la tasa uniforme.

Criterios de equidad

El IVA es un blanco frecuente de críticas en cuanto a la “regresividad” que induce cuando su diseño supone una tasa uniforme aplicada sobre la generalidad de bienes y servicios. El argumento es que una tasa uniforme afecta más fuertemente la utilidad de las familias más pobres. La razón es casi aritmética pues las familias de mayores ingresos destinan parte de sus rentas al ahorro, lo que no está alcanzado por la tasa del IVA y, por ende, su carga relativa resulta menor.

El análisis económico también ha intentado conciliar el principio de equidad en la elección de una estructura eficiente de tasas impositivas. En un trabajo del año 1971, los economistas Diamond y Mirrlees formalizaron el análisis de tributación indirecta para un conjunto de consumidores. El postulado básico de modelación es suponer una función de bienestar social que resulta de una ponderación de las utilidades de todos los individuos. La preferencia social por equidad queda representada por una ponderación más alta para la utilidad de consumo de los individuos más pobres. Bajo elasticidades cruzadas nulas, un bien inelástico consumido por los sectores más pobres confrontará dos efectos. Por una parte, la regla de elasticidad inversa sugerirá gravarlo con una tasa relativa mayor. Por otra parte, la mayor ponderación relativa de su consumo en la función de bienestar social apuntará a una tasa impositiva más baja. El resultado neto dependerá de la valoración relativa entre eficiencia y equidad. Dos casos particulares de la regla reproducen las conclusiones del modelo de un solo individuo: si las ponderaciones en la función de bienestar social son iguales para todos los individuos, o si todos consumen cada bien en la misma proporción. En esos dos casos particulares, la regla de eficiencia de Ramsey será condición suficiente para asegurar también la asignación más equitativa.

En la práctica, la regla de Diamond-Mirrlees puede respaldar el uso de tasas impositivas más bajas para productos como los alimentos básicos. La razón es que su fuerte incidencia sobre el bienestar de los individuos más pobres seguramente superará el efecto derivado de su baja elasticidad-precio. Pero en la gran mayoría de bienes, la heterogeneidad en las preferencias de los consumidores hace muy difícil intuir claramente una recomendación. Así, una regla basada en la función de bienestar social requiere identificar grupos demográficos con preferencias similares, sin lo cual carece de aplicación¹⁴.

Para Haufler (2003) otras dificultades como por ejemplo esclarecer cuál es el grado de aversión social a la inequidad, tornan demasiado compleja la idea de apoyar teóricamente la definición de tasas equitativas de IVA. Por ende, sugiere concentrar los esfuerzos de equidad en los impuestos directos. Otros autores como Cnossen (2004) señalan que la criticada regresividad de la tasa uniforme supone al *ingreso* como denominador de la carga tributaria. Si se considera al *gasto* como indicador de la capacidad contributiva, y no al ingreso, una tasa uniforme de IVA sería proporcional por construcción¹⁵.

¹⁴ Un ejemplo que ilustra las dificultades a este respecto es el siguiente. En Heady (1993) se argumenta que la tasa cero de IVA a la ropa de niños se justifica al observar que las familias con mayor número de hijos están más propensos a la pobreza y destinan una mayor fracción de sus ingresos a este ítem. Sin embargo, lo que es cierto para Inglaterra, puede perder asidero en otros países como Chile puesto que los estudios demográficos señalan que el número de hijos aparece igualmente alto en los segmentos más ricos.

¹⁵ Otros autores señalan que aún considerando como denominador el ingreso, el IVA a tasa uniforme sería proporcional (y no regresivo) cuando el análisis se realiza en una perspectiva del ciclo de vida de los agentes. Esto considerando que el ahorro de un período no es otra cosa que consumo de períodos futuros.

Externalidades negativas y sobretasas a ciertos productos

Otro argumento teórico que puede guiar la elección de tasas impositivas más altas sobre ciertos bienes se relaciona con las externalidades negativas. Las externalidades negativas son los costos económicos generados por unos agentes sobre otros, sin que esos costos tengan un reflejo a través del sistema de mercado. Típicamente es el caso del consumo de alcoholes, tabacos, combustibles. En el caso del consumo de alcohol, el argumento surge del hecho de que los consumidores causan accidentes de tránsito, costos al sistema de salud, costos de productividad a las empresas, etc. Estos costos no son internalizados en la decisión de consumo por parte de los agentes económicos causantes, luego su consumo es mayor del que sería socialmente deseable. Como la demanda de alcohol tiende a ser inelástica, la tasa impositiva de IVA para inducir un consumo menor debe ser más elevada que en otros bienes. Esta modalidad de impuestos, conocida como “impuestos de Pigou” o “impuestos de eficiencia”, tiene la característica de no distorsionar sino que, por el contrario, corregir la distorsión provocada por la externalidad, recreando una situación ideal en que cada agente paga o asume el costo real asociado a una determinada actividad. En el caso de tabacos, la argumentación para usar sobretasas es análoga a la de los alcoholes. En el caso de los combustibles, la externalidad negativa radica básicamente en la contaminación ambiental que genera su consumo¹⁶.

2.4 Exenciones

En la modelación teórica se supone que hay n bienes de consumo (además del ocio), y cada uno de ellos es perfectamente gravable con la tasa impositiva que se defina. La *exención* de un bien resulta de fijar su tasa impositiva en cero. En un impuesto a las ventas finales, el modelo de exención no resulta difícil de aplicar, puesto que la tasa impositiva recae sobre el valor final de cada bien. Sin embargo, en el IVA la operatoria se vuelve más compleja. En este gravamen, la base consumo surge de la agregación del impuesto en cada una de las etapas de la cadena de producción-distribución del bien de consumo. Por ello, aparecen varios conceptos de exenciones que conviene tener presente en función de sus implicancias teóricas y prácticas.

Exención parcial o simple a la venta final. Corresponde a aquélla en que se libera de IVA sólo la venta final de un producto. En esta modalidad, el producto sigue soportando el IVA cargado en todas las transacciones previas de su cadena de producción-distribución, es decir, la exención libera sólo la fracción de valor agregado de la última etapa. Como consecuencia práctica, una exención parcial equivale a aplicar sobre el bien una tasa impositiva menor (pero no nula) a que la que recaería sin la exención. En el Recuadro C, se ejemplifica con un producto que consta de tres etapas productivas donde cada agente margina al 20% sobre costos. Si la tasa de IVA es 10%, y se exime sólo la venta final, entonces el impuesto efectivo sobre precio final corresponde a una tasa de 8,3%. La exención parcial hace caer la recaudación de \$17,28 a \$14,40.

Exención total o tasa cero. Para aplicar tasa cero sobre un producto, se requiere liberar además de la transacción final, todas las transacciones previas. Sólo en esta forma el producto soportará una

¹⁶ McCarten y Stotsky (1995) señalan que las facilidades de recaudación y la búsqueda de progresividad, son otros dos elementos que confluyen para que en la práctica haya cierta propensión a aplicar una sobretasa de IVA o un impuesto adicional del tipo ad-valorem o específico. Serra (2000) sugiere que en el consumo de bienes de lujo o suntuarios podría llegar a ser eficiente aplicar una sobretasa de IVA, ya que así se aminora la desutilidad que provoca en la mayoría de consumidores el consumo de los agentes más “conspicuos” de la sociedad.

carga tributaria nula. Uno de los mecanismos prácticos que contempla el IVA para materializar la exención total o tasa cero, es a través de las devoluciones de los créditos de IVA. En el ejemplo del Recuadro C, si la recaudación generada bajo exención parcial, \$14,10, es devuelta al contribuyente, entonces el bien resulta totalmente exento.

Exención parcial o simple a la venta del insumo de un bien afecto. Una fuerte distorsión se produce cuando la etapa exenta de IVA no es la venta final, sino que la venta intermedia, por ejemplo, la de un insumo usado para elaborar el producto final afecto. En este caso, la exención produce el indeseado “efecto cascada”, dado que el productor exento traslada a costo el impuesto soportado en su compra, produciendo doble imposición en la siguiente etapa que sí esta afecta. En el ejemplo del Recuadro C, el impuesto efectivo sobre precio final llega a ser 19,17%, cuando sólo se exime la penúltima etapa de producción, y la recaudación se eleva a \$30,7, lo que es mayor incluso que la recaudación del bien totalmente afecto¹⁷.

Ahora bien, la aplicación de exenciones en el IVA se suele asociar con variados objetivos. A continuación, se señalan los que, desde el punto de vista conceptual, pueden ser más relevantes.

Aplicación del principio de origen o destino. Primero, hay una razón de eficiencia económica asociada al principio de construcción del impuesto. Esto obliga a eximir totalmente las exportaciones, o bien, a eximir totalmente las importaciones, según si se ha optado por gravar el destino o el origen de los bienes, respectivamente y se quiere evitar la doble imposición (Véase sección precedente 2.1).

Capital humano. Otros elementos apuntan a reducir la carga tributaria sobre la inversión en capital humano. Con recurrencia se señala que los ahorros deben estar exentos de impuesto ya que son destinados a financiar acumulación de capital físico. Así, sería consistente que también se excluyera de tributación, el gasto de las personas en educación y salud, los que representan fuentes de acumulación de capital humano (Collins (2002)).

Exenciones por razones de equidad. Los argumentos de equidad discutidos en el diseño de las tasas impositivas también entran en el diseño de ciertas exenciones, ya sea a favor o en contra. Las exenciones a la venta de ciertos productos como alimentos, vivienda, transporte público, etc. permitirían reducir la carga impositiva sobre los consumidores más pobres. En otra modalidad, también se persigue favorecer a sectores de menores recursos eximiendo del IVA a las micro y pequeñas empresas.

Bienes meritorios. Desde una perspectiva social, se argumenta que el consumo de ciertos bienes y servicios calificados como “meritorios” o de “interés público” deberían recibir menor carga tributaria a través de una exención de IVA. Ejemplo de este tipo se hallan en los servicios de hospitales, servicios postales, servicios educacionales, libros, diarios, actividades culturales, entre otros. Desde el punto de vista económico, el respaldo para este tipo de exenciones se hallaría en las externalidades positivas asociadas a su consumo, esto es, en beneficios económicos para el conjunto de la sociedad que no se satisfacen adecuadamente por una libre asignación de mercado.

¹⁷ Este resultado puede parecer algo contraintuitivo para quienes no están familiarizados con el mecanismo del IVA, ya que señala que si se elimina una exención intermedia de IVA, el resultado será con alta probabilidad, una pérdida de recaudación.

Bienes de difícil afectación. Por razones de aplicabilidad, administración o de control, se eximen actividades consideradas difíciles de gravar. Algunos de estos bienes son mencionados por Tait (1988) como por ejemplo los bienes raíces, los servicios financieros, la construcción, el arriendo con opción de compra, los servicios prestados al exterior, los servicios hoteleros, la artesanía, y los juegos de azar. Hoy en día, esa lista está incompleta si no se incluye al comercio electrónico como punto de discusión en materia de aplicabilidad del IVA. Los problemas de dificultad se manifiestan no tanto en los bienes tangibles comercializados por Internet, sino que en los bienes intangibles “digitalizables” como libros, música, juegos, programas computacionales, etc. Distintos problemas en recaudación, eficiencia y administración del IVA emergen con el tratamiento que reciba la transacción electrónica y los agentes que la realizan. Resolver este tema aplicando derechamente una exención o gravando con un mecanismo especial de tributación, ha movilizado el debate en distintas direcciones (Véase Lightart (2003) para una revisión exhaustiva). Desde el punto de vista teórico, en todo caso, no existe ningún fundamento para tratar un bien “digitalizado” de una manera distinta que el mismo bien en formato físico.

Así como hay razones a favor de excluir ciertos consumos, otros tantos argumentos apuntan en la dirección opuesta. Mantener una base amplia en el IVA, evitando la proliferación excesiva de exenciones, podría resultar más eficaz para los objetivos fiscales. Los partidarios de un IVA de base amplia aseveran que las exenciones pueden terminar favoreciendo más a los sectores de mayores ingresos y promover la evasión y elusión. Tait(1988) ejemplifica esto con la exención al transporte urbano, ya que éste puede ser empleado por los ejecutivos y profesionales de las empresas, mientras que los obreros de la construcción opten por compartir un automóvil propio y un encargado de la limpieza decida irse a su hogar en taxi. En países en desarrollo, esta exención probablemente sea más eficaz ya que los usuarios del transporte público son los sectores más pobres. Así todo, la exención penalizaría a los consumidores pobres que viven en zonas rurales. De allí que muchas veces emerja como recomendación usar como instrumento de equidad tributaria los impuestos directos, antes que el IVA. Una razón fundamental para ello es que en los impuestos personales a la renta, el diseño puede contemplar tasas progresivas de una manera más simple que en un impuesto a las transacciones. Engel (1998) agrega que el impacto redistributivo de las exenciones de IVA debe ser contrapesado con la progresividad del gasto social que se financia con su recaudación. Por consiguiente, lo que debería preocupar a los diseñadores de la política fiscal, finalmente, es que el efecto *neto* satisfaga óptimamente el objetivo de bienestar social.

Recuadro C

Distorsión inducida por una Exención en el IVA
Fuente: Elaboración propia en base a Zee (1995a)

Supongamos un bien cuya producción-distribución comprende 3 etapas de agregación de valor. Siguiendo la notación del recuadro A, la recaudación al gravar el bien con tasa t será $R = k_1(1+\delta)^3 \cdot t$. A su vez, la distorsión en el precio final será:

$$\frac{p_3}{p_3'} = \frac{k_1(1+\delta)^3(1+t)}{k_1(1+\delta)^3} = 1+t \quad (c.i)$$

• **Exención parcial en la venta final del bien:** Si se aplica una exención parcial, y el productor 3 traslada íntegramente a precio el costo por el IVA que no puede recuperar, entonces la recaudación es $R^{ex-fin} = k_1(1+\delta)^2 \cdot t$, es decir, menor que en el caso previo. El precio final será $p_3^{ex-fin} = k_1(1+\delta)^3 + k_1(1+\delta)^2 \cdot t$, luego, la distorsión generada en el precio será también menor que en el caso de la afectación normal del bien:

$$\frac{p_3^{ex-fin}}{p_3'} = 1 + t/(1+\delta) \quad (c.ii)$$

• **Exención total (tasa cero) en el bien final:** Si se aplica una exención total, entonces el precio final será $p_3^{ex-tot} = k_1(1+\delta)^3$. Luego, evidentemente la recaudación será nula $R^{ex-tot} = 0$, a la vez que el precio no reflejará distorsión alguna:

$$\frac{p_3^{ex-tot}}{p_3'} = 1 \quad (c.iii)$$

• **Exención parcial en un insumo para producir un bien final afecto:** Si se aplica una exención parcial a la venta del segundo productor, y éste traslada íntegramente a precio el costo por el IVA que no puede recuperar, entonces el precio a consumidor final será $p_3^{ex-int} = k_1(1+\delta)^3(1+t) + k_1(1+\delta)^2 \cdot t(1+t)$. Luego, la distorsión generada en el precio será:

$$\frac{p_3^{ex-int}}{p_3'} = (1+t) \{1 + t/(1+\delta)\} \quad (c.iv)$$

De la expresión anterior se observa que al eximir un insumo intermedio en la cadena del IVA la distorsión generada es aún mayor que si estuviera toda la cadena afecta, y desde luego, mayor que cuando se exime la venta final. La razón es que cuando se vule a aplicar el impuesto en las etapas siguientes a la etapa intermedia exenta, se produce el conocido efecto acumulativo o “cascada”. La recaudación en este caso, también aumenta, llegando a ser $R^{ex-int} = k_1(1+\delta)^2 \cdot t + k_1(1+\delta)^3 \cdot t + k_1(1+\delta)^2 \cdot t^2$.

Ejemplo: Supongamos que $k_1 = \$100$, $\delta = 20\%$, y $t = 10\%$:

Casos:	Afecto	Exención parcial en venta final	Exención total	Exención parcial en insumo
Recaudación	\$17,28	\$14,40	\$0	\$30,72
Precio	\$190,08	\$187,20	\$172,8	\$205,92
Precio' (no hay impuesto)	\$172,8	\$172,8	\$172,8	\$172,8
Distorsión (p/p')	1,10	1,0833	1	1,1917

2.5 Otros elementos

Además de los elementos ya analizados, el debate teórico del IVA ha abordado varios otros aspectos. A continuación se enuncian algunos de los más recurrentes.

El IVA y los impuestos progresivos al gasto

Uno de los viejos debates teóricos reside en la comparación del *consumo* respecto al *ingreso* como mejor base imponible para el diseño de los sistemas tributarios. La mayor ventaja de un gravamen al consumo vendría dada en el terreno de la eficiencia económica: mientras que la base ingreso acarrea alteraciones sobre las decisiones de ahorro-inversión, la base consumo sería absolutamente neutral. En efecto, el ingreso que no se gasta (el ahorro) está excluido de la base imponible de un gravamen al consumo, por lo tanto, las decisiones óptimas sobre cuánto ahorrar permanecerán inalteradas. Desde ese punto de vista, el IVA tipo consumo sería considerado un impuesto más favorable para promover el crecimiento económico. Ahora bien, algunos piensan que la supremacía del IVA podría verse afectada frente a las propuestas de impuestos progresivos al gasto, dado que le disputarían el consumo como base imponible macroeconómica¹⁸.

El IVA y el comercio internacional

Una creencia que incidió en la difusión inicial del IVA era la posibilidad de potenciar el comercio internacional. Musgrave (2001) argumenta que un “*número de países industrializados siguió el liderazgo europeo en la creencia (errada, tal vez) que el IVA los haría más competitivos en el comercio internacional*”. El argumento era que el IVA tipo consumo, aplicado bajo principio de destino, pondría a los exportadores en mejores condiciones para el intercambio con otros países, por el hecho de que sus operaciones estarían libres del impuesto. Sin embargo, la teoría del comercio internacional indica que el IVA en realidad no incide en el desempeño comercial de los países porque las diferencias en el trato de las exportaciones se arbitran por tipo de cambio. Contrariamente, la evidencia parece apuntar a que los países que aplican IVA muestran volúmenes relativos iguales o inferiores de exportaciones que aquéllos que sí lo aplican¹⁹. Desai y Hines (2002) argumentan que este resultado se debe a los mecanismos deficientes de devolución de IVA a exportadores y a las tasas más altas aplicadas a los bienes transables. Por otra parte, la mayor facilidad y celeridad con que hoy las empresas se reorganizan también ha abierto posibilidades para la defraudación del IVA. En el antiguo mundo, con menos comercio global, el IVA no enfrentaba este tipo de riesgos (Holmes (2004)).

Coordinación internacional y subnacional: CVAT y VIVAT

La aplicación del principio de destino del IVA, enfrenta una serie de dificultades en el caso de países que avanzan en un proceso de unión económica y en el caso de estados al interior de un país, los que aplican IVA de carácter subnacional. Entre las alternativas para evitar las complejidades y distorsiones en las ventas interestatales está la Cámara de Compensación,

¹⁸ Escolano (1995) al analizar este tema es más escéptico al sostener que “*la versatilidad y rendimiento de los impuestos indirectos al consumo hace cuestionarse si se necesita un instrumento tributario adicional que grave el mismo agregado macroeconómico por imposición directa*”.

¹⁹ Desai y Hines (2002) estiman con información de balanza comercial de 136 países que “*los países que aplican el IVA tienen en promedio un tercio menos de exportaciones (medidas como % del PIB) que los países que no lo aplican*”.

discutida en secciones precedentes. Pero también han emergido nuevas propuestas como la aplicación del IVA compensado (CVAT) y la aplicación del IVA integrado viable (VIVAT). El CVAT preserva la tasa cero para las ventas interestatales pero aplica un “impuesto compensatorio” para no romper la cadena del IVA. Este impuesto sería completamente acreditable para el estado importador, por lo que no generaría recaudación neta y las exportaciones al resto del mundo operarían con el mecanismo habitual de devoluciones (Afonso y Varsano (2003)). El VIVAT, en cambio, considera aplicar una tasa común para todas las transacciones internas entre empresas registradas al interior de la federación, y las ventas a consumidores finales se gravan a la tasa vigente en la jurisdicción donde está localizado el oferente (Keen (2002)).

Evasión y Elusión en el IVA

En el análisis teórico de la evasión, los modelos tradicionalmente centran su atención en los impuestos a la renta. En el caso del IVA, sin embargo, por tratarse de un impuesto de retención donde el agente económico soportante del gravamen (el consumidor final, si se opta por ese supuesto de incidencia) es distinto del agente que toma la decisión de cumplimiento, las consideraciones tienen algún grado de divergencia respecto del modelo clásico. En rigor, el contribuyente del IVA que actúa como retenedor no decide evadir su propia obligación tributaria, sino más bien, decide apropiarse de un impuesto que ha sido aportado por otro agente. Esto significa que las consecuencias de la defraudación en casos extremos pueden llegar a ser mucho más significativas que la simple omisión de una obligación tributaria individual. Un exportador que solicita en forma fraudulenta una devolución de IVA, en realidad, defrauda al conjunto del sistema. La teoría ha desarrollado algunos métodos para la medición de evasión del IVA (Véase Nam et al (2001)). En particular uno de los más difundidos es el método de cuentas nacionales. Este método explota las identidades existentes entre los agregados de gasto de cuentas nacionales y la base efectiva del IVA. La dificultad radica en estimar las fracciones de consumos exentos y las tasas impositivas que deberían operar en cada componente del IVA potencial.

Complejidad, costos de cumplimiento y costos de administración del IVA

El IVA es considerado un impuesto que, por construcción, resulta significativamente más simple de operar que los impuestos a la renta tradicionales. El elemento clave en esa simplicidad posiblemente sea el sistema de facturación. Sin embargo, el IVA no está exento de costos de cumplimiento y de administración. Uno de ellos radica en la existencia de un sector amplio de micro y pequeñas empresas para las cuales gestionar todas las obligaciones propias del IVA es oneroso. Este es un problema para esos agentes y también para la autoridad tributaria. En varios países, se ha optado por ofrecer umbrales de exclusión, o bien, aplicar regímenes simplificados tales como el traslado de la obligación a un sujeto sustitutivo, los sistemas presuntivos, los monotributos, o los sistemas modulares, en correlato con variables físicas de actividad. Las ventajas y desventajas de ofrecer estos tratamientos especiales dentro del IVA también suelen estar presentes en el debate conceptual del gravamen.

3 El modelo de legislación del IVA aplicado en Chile

Las razones para implantar el IVA en Chile no fueron demasiado distintas de las que se observaron en otros países. Hasta 1974, en el sistema fiscal chileno existía un impuesto a las compraventas de carácter plurifásico acumulativo, el cual estaba conformado por un gravamen general a la producción más otro de etapa única para las ventas de los fabricantes. El efecto “cascada” y la aplicación excesiva de exenciones y tratamientos especiales para evitarlo estaban dificultando enormemente la administración y control de este impuesto. Esto a su vez limitaba en forma ostensible su desempeño en recaudación²⁰. Fue así que, con el Decreto Ley 825 del 31 de diciembre de 1974, se puso fin a ese gravamen y se adoptó el IVA, el cual comenzó a operar a partir del año 1975.

El IVA en Chile se consolidó tempranamente desde la idea de una tasa impositiva única y de una base de aplicación relativamente amplia. Para algunos, ese diseño simple incidió en que los niveles de evasión e informalidad en la economía chilena se fuesen acotando progresivamente. Por lo mismo, el IVA siempre se ha empleado como ejemplo de simplicidad frente a diseños cada vez más complejos seguidos en la tributación directa. Pero hay un aspecto que todavía despierta gran aprensión, y que se refiere a los efectos regresivos de un modelo de IVA como el chileno, que no contempla tasas reducidas, dónde las exenciones son relativamente limitadas, y en el que prácticamente no existen mecanismos de simplificación o exclusión para pequeños contribuyentes. En este capítulo, analizamos estos y otros detalles de la legislación de IVA adoptada en Chile, su evolución en el tiempo, su correlato con modelos de IVA de otros países, y las perspectivas futuras respecto a su diseño.

3.1 Aporte Recaudatorio

La actual presión fiscal del IVA

Un principio básico en el diseño de los sistemas tributarios es el de la suficiencia, es decir, de cómo la tributación logra generar un volumen satisfactorio de recursos para financiar las actividades del Estado. Desde esa perspectiva, no cabe duda que el IVA en Chile ha jugado un papel fundamental. Tal como se muestra a continuación en la Tabla 1, la recaudación del IVA está representando en el año 2004 unos US\$7.865 millones, lo que implica una participación de un 48% en el total de los ingresos tributarios brutos recaudados por el gobierno central. Asimismo, el volumen recaudado por el IVA equivale a un 8,7% del PIB, superando con creces las aportaciones de los demás impuestos que componen el sistema tributario chileno. En particular, resulta decidor que respecto a los impuestos a la renta, la recaudación del IVA llegue a doblar la recaudación generada por aquéllos.

²⁰ Marcel (1986) señala que la evasión del impuesto a las compraventas, predecesor del IVA, era “*sumamente elevada*”, citando para ello trabajos que arrojaban valores estimados “*fluctuando entre un 40% y hasta un 80% de evasión*”.

Tabla 1: El IVA en los Ingresos Tributarios en Chile - Año 2004

	Millones \$ ^a	Millones US\$ ^b	% sobre Ing. Trib. Bruto del Gob. Central	% del PIB
Impuestos a la Renta	2.350.057	3.856	23,7	4,3
Impuesto al Valor Agregado	4.794.147	7.865	48,3	8,7
Impuestos a Productos Específicos	997.875	1.637	10,1	1,8
Impuesto a los Actos Jurídicos	412.681	677	4,2	0,8
Impuestos al Comercio Exterior	318.553	523	3,2	0,6
Otros	249.542	409	2,5	0,5
Ingresos Tributarios Netos Gobierno Central	9.122.855	14.967	91,9	16,6
Contribuciones a la Seguridad Social Pública ^c	800.777	1.314	8,1	1,5
Ingresos Tributarios Brutos Gobierno Central	9.923.632	16.281	100,0	18,1
Impuestos Subnacionales (Municipios)	867.050	1.422	8,7	1,6
Ingresos Tributarios Brutos Gobierno General	10.790.682	17.703	108,7	19,7

Fuente: Elaborado sobre la base de información de ingresos de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile.

Notas:

a Expresado en pesos chilenos nominales (\$)

b Expresado con tipo de cambio promedio 2004 de \$609,5 por US\$

c Esta componente refleja las contribuciones sociales de los contribuyentes que aún permanecen en el sistema social público. En Chile, la mayor parte de los contribuyentes forma parte del sistema privado de previsión social, cuyo volumen de contribuciones alcanza del orden de un 6% del PIB. Esto debe tenerse en cuenta al comparar la carga tributaria bruta respecto de otros países.

La fuerte presencia del IVA en el sistema fiscal chileno, en todo caso, parece estar alineada con la realidad que muestra el IVA en la mayoría de países de Latinoamérica, donde el gravamen es predominante en términos de contribución. Tal como se muestra en la Tabla 2, la submuestra latinoamericana arroja el promedio más alto de participación del IVA en los ingresos, con un 33%, siendo Chile y Perú los países con mayores índices, al alcanzar un 48% y un 43%, respectivamente. El mismo porcentaje promedio en los países del G-7 llega a un 17%; en otros países de la OCDE, a un 21%; y en los países del Asia-Pacífico, a un 15%. Ahora bien, desde la perspectiva de aportación absoluta, el 8,7% sobre PIB que alcanza el IVA en Chile, también lo posiciona dentro de los más elevados a nivel internacional. En este índice, sin embargo, las regiones no muestran tanta diferencia entre sí. La submuestra latinoamericana promedia un 5,8% del PIB, destacando además de Chile, los casos de Brasil y Uruguay, con aportaciones de IVA por encima del 8% del PIB. En los países del G-7, se observa un promedio de 5,2% del PIB; en otros países OCDE, un 6,5% del PIB; y en los países Asia-Pacífico, un 2,8% del PIB.

De las cifras es posible inferir que la fuerte participación del IVA observada en Chile, en comparación con otros países, deriva no tanto de la aportación absoluta del IVA --que es importante--, sino especialmente de la débil recaudación de los demás impuestos de su sistema tributario. A modo de ejemplo, en Austria, Finlandia y en Grecia la recaudación del IVA alcanza casi el mismo porcentaje del PIB que en Chile, sin embargo, en esos países el IVA sólo participa con una cuarta parte de la recaudación del gobierno central, mientras que en Chile casi llega a la mitad. En este sentido, el IVA chileno representa el caso más extremo de lo que Arévalo y Córdón (2000) diagnostican como “la fijación cuasi-obsesiva de los países iberoamericanos en el IVA”.

Tabla 2: Recaudación del IVA en países seleccionados
Promedio 1998-2001

	PIB per capita PPC US\$ ^a	Recaudación de IVA	
		como % de Ing. Trib. Brutos ^b	como % del PIB
G-7			
Alemania ^c	26.600	24,6	6,5
Canadá	29.400	13,1	2,6
EE.UU.	36.300	-	-
Francia	25.700	19,5	7,9
Italia	25.000	14,8	5,5
Japón	28.000	10,0	2,0
Reino Unido	25.300	18,9	6,8
Promedio	28.043	16,8	5,2
Otros OECD			
Australia	27.000	10,4	2,4
Austria	27.700	23,1	8,3
Bélgica	29.000	17,5	6,7
Corea	19.400	20,5	4,5
Dinamarca	29.000	30,2	9,9
España	20.700	18,7	5,4
Finlandia	26.200	23,1	8,4
Grecia	19.000	23,5	8,4
Irlanda	28.500	21,9	6,9
Luxemburgo	44.000	15,0	5,9
México	9.000	23,3	3,2
Nueva Zelanda	19.500	19,5	6,4
Países Bajos	26.900	17,2	6,8
Portugal	18.000	24,2	7,9
Suecia	25.400	18,7	6,7
Promedio	24.620	20,5	6,5
Latinoamérica			
Argentina ^c	10.200	30,9	6,7
Bolivia	2.600	31,8	4,5
Brasil ^c	7.400	25,2	8,2
Chile (2004)	10.000	48,2	8,7
Colombia	6.300	29,7	4,7
Ecuador	3.000	41,3	5,0
México	9.000	23,3	3,2
Paraguay ^c	4.600	31,4	4,3
Perú	4.800	43,0	6,4
Uruguay ^c	9.200	28,8	8,2
Venezuela	6.100	29,7	3,6
Promedio	6.655	33,0	5,8
Asia-Pacífico			
Corea	19.400	20,5	4,5
Indonesia	3.100	17,7	2,8
Malasia	9.300	-	-
Singapur	24.000	7,9	1,2
Promedio	13.950	15,4	2,8

Fuentes: Recopilación propia en base a "Government Finance Statistics", FMI (2002); Barreix et al. (2003); Sour (2003); y "Revenue of OECD member countries", OECD (2002).

Notas:

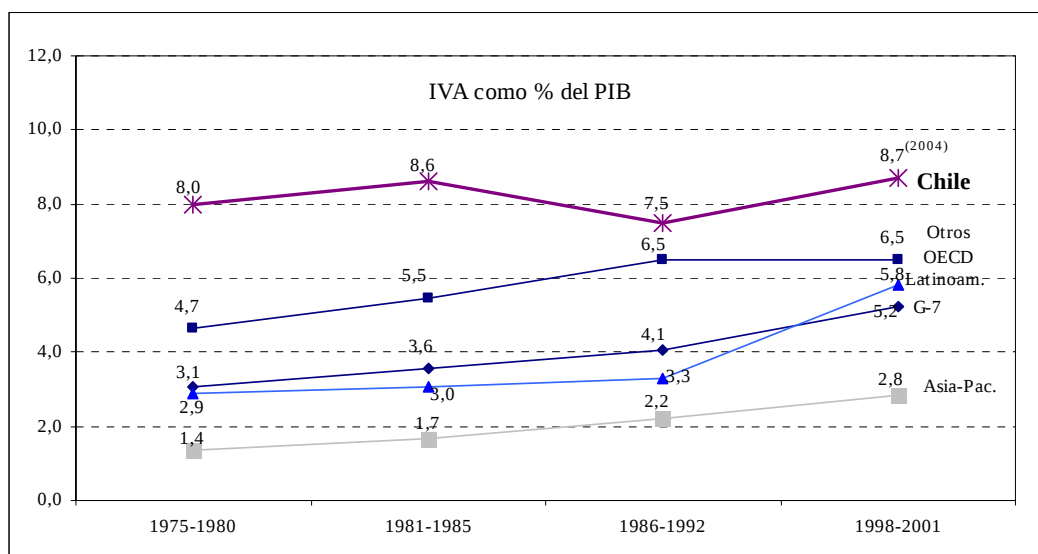
- a PIB per cápita a Paridad del Poder de Compra, con referencia a US\$ de EE.UU. del año 2001. Extraído de "The World Fact Book 2002" CIA-EE.UU.
- b Corresponde a la recaudación bruta (incluye seguridad social) del Gobierno Central, salvo en los casos indicados por (b), que consideran recaudación bruta del Gobierno General.
- c Considera recaudación bruta del Gobierno General.

Evolución de la presión fiscal del IVA

Las cifras indican que este gravamen siempre ha sido preponderante en los ingresos fiscales chilenos. Como se indica en el Gráfico 1, el IVA en Chile ha recaudado históricamente cifras en torno al 8% del PIB. Si se observan las tendencias regionales, en cambio, se podrá apreciar que la presión tributaria de los impuestos generales a las ventas ha experimentado más bien un incremento a lo largo del tiempo. Esto tiene que ver con un aumento de la recaudación en el IVA de los países que contaron con él durante el período bajo estudio; pero también con la mayor aportación del IVA respecto a sus gravámenes predecesores, en el caso de los países que reemplazaron los antiguos tributos, en los últimos años.

En la submuestra de países de Latinoamérica, la presión promedio de los impuestos a ventas hasta los primeros años de la década 90 oscilaba en torno a los 3 puntos del PIB. Sin embargo, hacia fines de esa misma década el impuesto experimentó un interesante despegue, al llegar a un promedio regional de 5,8% del PIB. Este fuerte incremento se manifestó en prácticamente todos los países de la submuestra, con excepción de Chile, que mantuvo su tradicional alta presión y de Argentina, que vivió ciertas oscilaciones. Dentro de los que crecieron, Paraguay, Perú y Bolivia lo hicieron más radicalmente en los últimos años, al pasar de recaudaciones de entre 1 y 2% del PIB, a recaudaciones por arriba de 4% del PIB. Asimismo, México fue uno de los que progresó menos, sin lograr superar la barrera de 3,5 puntos del PIB (Véase Anexo 1).

Gráfico 1: Evolución de la Recaudación del IVA o Impuesto General a Ventas^a
1975-2001



Fuente: Recopilación propia en base a distintas fuentes, detalladas en Anexo 1.

Nota: a Cifras consideran IVA, o bien, Impuesto General a las Ventas (General Sales Tax) e Impuesto General a la Producción (Turnover Tax), en aquellos casos en que el IVA es posterior a 1975.

En el caso de las economías desarrolladas, la tendencia creciente se manifestó especialmente en los países de la submuestra “Otros OECD”. En este caso, los impuestos generales a las ventas pasaron de un aporte de 4,7% del PIB, promediado para el sexenio 1975-1980, hasta un nivel de 6,5% del PIB, en el promedio 1998-2001. A nivel de países, dentro de los que más incrementaron la carga tributaria en este grupo están España, Nueva Zelanda y Portugal. En estos tres países, la introducción del IVA a mediados de los años 80, significó un aumento sustantivo en la recaudación de los impuestos generales sobre ventas. En España, la componente de impuesto general sobre ventas no promediaba más de 1,5% del PIB para la primera mitad de los años 80, cuando no contaba con el IVA. Sin embargo, para el período 1998-2001, de la mano del IVA, esa recaudación se empujó por arriba de 5% del PIB. Por otra parte, en los países del G-7 se aprecia un crecimiento sostenido aumentando la carga tributaria del IVA en un punto y medio de PIB, a lo largo del período. Aunque en este caso, se debe hacer la salvedad de que EE.UU. no contabiliza en el promedio, ya que no dispone de IVA a nivel de gobierno central. En el caso de los países de Asia-Pacífico, la carga tributaria también evidencia un aumento a través de los años, pero sigue siendo la región con el nivel más reducido de presión fiscal promedio por IVA.

Posibles factores explicativos de la presión fiscal del IVA chileno

Respecto a la explicación del elevado nivel de carga tributaria del IVA en Chile se pueden señalar en primera aproximación tres factores causales. Primero, en materia de exenciones el diseño consideró un volumen acotado de las mismas, lo que se ha traducido en una base de aplicación relativamente amplia. Segundo, en relación con el nivel de tasas impositivas, el disponer de una tasa única y relativamente elevada (19%, desde fines de 2003) también ejerce alguna influencia en los volúmenes de recaudación. Y tercero, los niveles de evasión relativamente moderados que según varios estudios Chile ha consolidado en los últimos años, determinan una mayor capacidad para generar recaudación. En este último factor, también inciden los dos primeros, por cuanto determinan un marco más simple para la aplicación del control y gestión del impuesto por parte de la administración tributaria. Este tema se desarrolla en el capítulo siguiente, con mayor profundidad.

3.2 Base imponible y exenciones

Base “macroeconómica” del IVA

El diseño del IVA en Chile adhiere a la modalidad *tipo Consumo*²¹, es decir, su base imponible macroeconómica excluye el gasto en inversión. Con ello se privilegia el principio de eficiencia económica. La legislación materializa esta exclusión gravando la compra de los bienes de inversión, pero permitiendo deducir el impuesto correspondiente por la vía de un crédito normal de IVA. Como los montos de inversión en ocasiones pueden exceder con mucho a los volúmenes mensuales de venta de un contribuyente, el crédito podría tomar un tiempo muy prolongado en ser absorbido. Por ello, la legislación ha dispuesto que en el caso del gasto en inversión en activos fijos, luego de transcurridos 6 meses de acumulación de un remanente de crédito, el contribuyente tenga derecho a solicitar su devolución completa (Artículo 27 bis de la Ley del IVA).

²¹

Véase “Base Macroeconómica del IVA” en la sección 2.1 de esta monografía.

Entre las razones para no eximir lisa y llanamente la adquisición de bienes de inversión, está la idea de tomar un resguardo frente a conductas de fraude, aunque también puede existir cierto afán recaudatorio. Cuando los bienes de inversión eventualmente tienen como destino el consumo final, una exención directa podría abrir más espacios para la evasión o elusión. En la legislación chilena del IVA, esta misma preocupación ha motivado gravar la venta de ciertos bienes de capital usados, a fin de prevenir prácticas de consumidores para adquirir bienes de capital “cuasi-nuevos” sin pagar el IVA usando como pivote una empresa contribuyente²².

En el contexto internacional, la modalidad de tipo Consumo que sigue el IVA chileno es probablemente la más común. Igualmente comunes son las restricciones para la recuperación del IVA en bienes de inversión. No obstante, cuando se obliga a arrastrar el crédito por inversión por muchos períodos antes de autorizar su devolución, la base macroeconómica puede estar más próxima a un impuesto tipo Ingreso que a uno tipo Consumo. Entre los ejemplos excepcionales en que se ha aplicado en algún momento esquemas diferentes del tipo Consumo está el caso de Brasil, cuyo Impuesto a la Circulación de Mercancías (ICMS) de carácter estadual, hasta la reforma del año 1996 no permitía deducir el IVA soportado en bienes de capital. Hasta esa fecha operó como un IVA tipo Producto (Remolins et al. (1998)). En algún momento también Argentina, Perú, Marruecos y Turquía habrían operado con modalidades de IVA Tipo Ingreso (Musgrave (2001)). También Ebrill (2001) sostiene que en China y en los primeros diseños de IVA de los países europeos de la ex Unión Soviética se operaba con un IVA tipo Producto. En Caldwell (2000) se cita además al IVA de Finlandia y Senegal como ejemplos de IVA Tipo Producto.

IVA bajo principio de destino

El IVA en Chile opera bajo el principio de destino, es decir, el impuesto es aplicado a los bienes y servicios tributables que son consumidos domésticamente, ya sean importados o producidos al interior del país. Las exportaciones gozan de una exención total o tasa cero, a través de un procedimiento de recuperación vía crédito, o bien, solicitando una devolución directa. Las importaciones están gravadas por el IVA. Como el arancel aduanero *efectivo* cobrado a las importaciones es bastante reducido en Chile --apenas sobrepasa el 2%²³--, y la tasa impositiva de IVA es la misma que se aplica a las ventas internas, el principio de destino ha conducido a una especie de neutralidad unilateral del IVA, ofreciendo igualdad tributaria a un bien importado respecto a uno producido domésticamente²⁴.

²² La nueva norma legal, contenida en la Ley Contra la Evasión de 2001, dispuso gravar la venta de bienes del activo fijo si la venta se produce antes de 3 años desde su adquisición original o antes del término de la vida útil del bien. Sólo se excluyeron de esta norma legal los bienes raíces. Una práctica muy difundida a la que se puso fin con esta disposición, fue la adquisición de vehículos a través de las empresas, descontando el IVA, los cuales eran transferidos a terceros a un año plazo (el antiguo límite), sin pagar IVA. Muchas veces, el uso del vehículo por parte del consumidor final se materializaba aún antes que transcurriera el mínimo de un año.

²³ Se calcula como la recaudación arancelaria sobre importaciones totales. Con un arancel nominal único de 6%, y una fracción mayoritaria de las importaciones proviniendo de países con los que hay tratados comerciales de arancel cero (EE.UU., Unión Europea, México, Canadá, Corea, entre otros), no debiera extrañar que la tasa efectiva llegue a este valor tan reducido.

²⁴ Esta búsqueda de neutralidad se asemeja al propósito de la Comisión de la UE para el establecimiento de un sistema común de IVA, en el que todas las distinciones entre transacciones domésticas e intracomunitarias sean eliminadas.

En términos de recaudación, el principio de destino del IVA tiene varias implicancias. Primero, las importaciones anticipan buena parte de la recaudación, por lo que se requiere un control fronterizo, o bien, algún mecanismo de ajuste y compensación post-transaccional si se han suprimido las barreras fronterizas. Chile se halla en el primer caso. De hecho, aunque aproxime a cero el arancel aduanero en los próximos años, aún así requerirá mantener su burocracia aduanera para controlar el IVA a las importaciones. Por otro lado, si la economía crece impulsada por las exportaciones, en el corto plazo, la recaudación del IVA como fracción del PIB puede disminuir, ya que la mayor actividad exportadora no produce recaudación inmediata. Además, como el mecanismo de desgravación de las exportaciones requiere de un procedimiento de reembolso, las posibilidades de defraudación (solicitando mayores devoluciones de las que corresponden) están siempre presentes y obligan a dedicar esfuerzos no despreciables de control y fiscalización.

A nivel internacional, la gran mayoría de los modelos reales aplica, con mayores o menores variantes, un IVA en destino. En los pocos casos en que se ha implementado un IVA en origen, aquéllos han estado asociados más bien a jurisdicciones subnacionales. En Iberoamérica, un ejemplo que aproxima al principio de IVA en origen es el ICMS estadual de Brasil. Pero también en varios países del cono sur americano, incluido Chile, el hecho de gravar algunos servicios que pueden prestarse hacia el exterior, induce algún grado de tributación al origen, al no permitirse la recuperación del IVA soportado en adquisiciones por parte de los prestadores de esos servicios.

Base “microeconómica” del IVA

En Chile, la definición de la base “microeconómica” del IVA se ciñe al método del crédito-factura (“invoice credit”). En rigor, bajo este método la base imponible no se calcula. El contribuyente determina su obligación impositiva (denominada débito neto) como la diferencia entre el impuesto recargado en todas las facturas que emitió por ventas (denominado débito) y el impuesto soportado en todas las facturas que recibió por compras (denominado crédito). En la legislación chilena del IVA, cuando los créditos exceden a los débitos, y se produce un remanente, éste debe ser absorbido contra débitos de los siguientes períodos. Como se señaló antes, la ley concede el reembolso de un remanente de crédito sólo si dicho remanente se originó en la compra de un bien del activo fijo, arrastrado por al menos 6 meses. Los exportadores, por cierto, tienen derecho a solicitar la devolución en cualquier circunstancia, si así procede.

A nivel internacional, es posible constatar que casi todos los sistemas fiscales optan por el método del crédito-factura. Respecto del método aditivo, no se encontró evidencia documentada de algún modelo real de IVA que lo aplicara o intentase hacerlo. Sí se observan algunos ejemplos en relación con el método sustractivo. El más conocido es el IVA aplicado en Japón, que varios analistas coinciden en señalar como el único modelo de IVA nacional que usa el procedimiento de sustracción de ventas y compras. También se documenta su aplicación en el IVA subnacional de los estados norteamericanos de Michigan y New Hampshire, y en el caso de Argentina e Israel pero sólo como método para gravar al sector financiero (Ebrill (2001)).

Existen varias ventajas prácticas en el método de crédito-factura y que, probablemente, motivan su preferencia entre los diseñadores de la política tributaria. Primero, la facilidad relativa para aplicar tasas impositivas distintas según cada transacción (cuestión que no aplica al caso del IVA chileno). Segundo, las ventajas para que el contribuyente determine de un modo simple su obligación. Tait (1988) sostiene que el método de crédito-factura es el único que permite “calcular la obligación impositiva semana por semana, mes por mes, trimestre por trimestre, y año por año”. Finalmente, el valor de contar con una factura como registro público de las

operaciones afectas y por ende, disponer de una “evidencia” para controlar y fiscalizar el cumplimiento.

Exenciones

La política tributaria chilena ha optado por un diseño con exenciones de IVA relativamente limitadas en comparación con otros sistemas impositivos. Si bien la regresividad atribuida al cobro de IVA y la necesidad de usar las exenciones como herramienta de equidad es un tema de debate frecuente en el país, las autoridades fiscales siempre han mantenido una férrea orientación hacia la generación de una base amplia y simple de aplicación, limitando las exenciones en número y extensión. Hasta ahora, el debate lo sigue ganando el argumento del “efecto neto” sobre la equidad del IVA, es decir, considerando que su cobro regresivo se ve más que compensado por el gasto social progresivo que se financia con su recaudación. Un estudio revela, por ejemplo, que la inexistencia de una canasta básica de alimentos exentos, que un aspecto frecuentemente debatido, es una ventaja en cuánto a equidad si se consideran los patrones de consumo de los grupos de altos y bajos ingresos y las transferencias generadas vía gasto público (Ver Recuadro D).

Recuadro D

Eximir de IVA a los alimentos empeora la distribución del ingreso en Chile
Fuente: Engel (1998)

En la tabla siguiente se evalúan los efectos de eximir de IVA a los alimentos en el enfoque del “efecto neto” entre cobro y gasto social. La columna 1 muestra el consumo de alimentos de cada quintil como fracción de su ingreso. El quintil más pobre consume el 60,8% de su ingreso en alimentos, mientras que en el quintil más rico este porcentaje es tan sólo un 14,3%. La columna 2 muestra la fracción de ingreso que cada quintil gasta en IVA por alimentos, mientras que la columna 3 muestra la fracción de la recaudación total por alimentos que paga cada quintil.

Tabla D1: Efectos del IVA a los alimentos

Quintil	<u>Alimentos</u> Ingresos (%)	<u>IVA Alimentos</u> Ingresos (%)	<u>IVA Quintil</u> IVA Total (%)	<u>Transferencias</u> Ingresos (%)
1 (más pobre)	60,8	9,3	10,5	25,6
2	46,9	7,2	16,4	10,5
3	37,8	5,8	19,2	5,9
4	28,2	4,3	21,9	3,0
5 (más rico)	14,3	2,2	31,9	0,7

Fuente: Engel (1998) en base a Encuesta de Caracterización Socioeconómica, Encuesta de Presupuestos Familiares, información del Servicio de Impuestos Internos e información de la Matriz de Insumo-Producto.

Comparando las columnas 3 y 4 se ve que, a pesar de que el quintil más rico gasta una fracción menor de su ingreso en IVA, como su ingreso es mucho más alto que aquél del quintil más pobre, su contribución a la recaudación del IVA de alimentos, resulta ser mucho mayor que aquélla de los demás quintiles. Finalmente, la columna 5 muestra la transferencia financiada con el IVA a los alimentos que recibe cada quintil, como fracción de su ingreso. Mientras el quintil más pobre recibe casi 3 veces al monto que pagó en IVA por alimentos, el quintil más rico recibe alrededor de un tercio de su contribución. La conclusión es que aplicar una exención al IVA a los alimentos empeoraría la distribución del ingreso, en lugar de mejorarla.

En Chile, las exenciones totales de IVA (o tasa cero) recaen únicamente en el sector exportador. El argumento para ello es poner en aplicación el principio de destino contemplado en la legislación chilena. Ningún otro bien o servicio recibe exención total de IVA. Las exenciones parciales o simples recaen sobre algunos servicios como los servicios médicos (aunque con ciertas limitaciones), los servicios educacionales, y los servicios financieros. En los dos primeros el argumento que ha hecho más fuerza para aplicar y mantener estas exenciones es su carácter de inversión en capital humano. Respecto a la exención al sector financiero, las dificultades de afectación son la principal causa justificativa. Además, es la única exención intermedia en la legislación chilena de IVA, lo que implica que los costos de ineficiencia derivados de este tipo de exenciones se limitan sólo a ella²⁵. También deben contabilizarse como exenciones simples el transporte público de pasajeros y el tratamiento que recibe la adquisición de viviendas²⁶. Tanto en el transporte de pasajeros como en las viviendas, el argumento de aminorar el impacto sobre dos consumos masivos en la población hasta ahora ha predominado. Sin embargo, estas dos exenciones están continuamente en análisis, ya que la lógica de generalización y de base amplia invitan a tener en vista su remoción. Otra exención simple, validada por recaer sobre un “bien meritorio” como la cultura, se halla en los espectáculos deportivos y culturales, siempre que cuenten con autorización del Ministerio de Educación que dictamina los méritos para acogerse a la exención.

Ahora bien, al comparar con otros países es posible comprobar que el modelo de IVA chileno está entre los que aplica *menos* exenciones. En la Tabla 3 se muestra un esquema comparativo que, si bien esta hecho para un año no reciente (corte al año 1988), permite formarse una idea de la profusión de exenciones en las diferentes legislaciones. El IVA de Chile aparece con la menor cantidad de exenciones en el IVA junto con países como Nueva Zelanda, Luxemburgo y Bélgica²⁷. En varios países, por ejemplo, reciben exención total o parcial los alimentos; los medicamentos; los libros; los diarios y periódicos; y los insumos agrícolas. Esos bienes en la legislación del IVA chileno están gravados normalmente. En varios países iberoamericanos esas exenciones aparecen de manera más profusa. Acá el análisis relevante debiera ser evaluar junto con el objetivo de equidad de las exenciones su costo en términos de recaudación, esto es, su gasto tributario²⁸. Chile, al igual que otros países como Brasil, Argentina, y México (Lerda (2002)), se han sumado a la práctica de medir sistemáticamente el gasto tributario como lo hacen desde hace ya tiempo los países desarrollados. En el caso chileno, esto permite saber que efectivamente las exenciones en el IVA no son demasiado onerosas en términos del erario fiscal. Tal como se muestra en el Anexo 2, el gasto tributario del IVA en Chile representa un volumen de recursos equivalente a casi 1% del PIB, contra una recaudación efectiva que llega a un 8,7% del PIB. En el caso de los impuestos a la renta, que generan una recaudación efectiva de 4,3% del PIB, el gasto tributario llega a 3,3% del PIB.

²⁵ Como se puntualizó en el capítulo anterior, este tipo de exención intermedia genera “efecto cascada”, en la medida que las empresas financieras recargan en precios el IVA que no pueden recuperar en sus insumos, y a su vez, las empresas que contratan servicios financieros aplican IVA sobre costos que incluyen el impuesto.

²⁶ Esta última en realidad no está listada como una exención propiamente tal puesto que la transacción final de una vivienda está afecta a IVA. En su lugar, las empresas constructoras tienen derecho a un crédito especial a aplicar contra su obligación tributaria de IVA. El crédito especial trata de representar en forma aproximada la cuantía de una exención simple en el sector.

²⁷ Es probable que varios países actualmente dispongan de un número algo diferente de exenciones de las consignadas en 1988, sin embargo, no hay antecedentes que indiquen en algún país un cambio radical desde un esquema con muchas exenciones a otro con muy pocas, o viceversa.

²⁸ Concepto también conocido como “renuncia”, “beneficio”, o “sacrificio” fiscal.

Tabla 3: Exenciones de IVA en países seleccionados - Año 1988

País	Bien/servicio	Alimentos básicos	Alimentos procesados	Servicios médicos	Medicamentos	Serv. educacionales	Compra viviendas	Arriendo viviendas	Vestuario	Libros	Diarios, periódicos	Deportes/Entreten.	Museos	Ventas de gobierno	Serv. financieros	Bienes usados	Insumos agrícolas	Obras de arte
G-7																		
Alemania				X		X		X				X	X		X			
Canadá																		
EE.UU.																		
Francia				X		X		X				X			X	X		X
Italia		Z		X		X		X			Z				X			
Japón																		
Reino Unido		Z	Z	X	Z	X	Z	X		Z	Z				X			
Otros OECD																		
Australia																		
Austria																		
Bélgica				X		X		X			Z				X			
Corea				X	X	X		X		X	X	X	X		X			X
Dinamarca				X		X		X			Z		X		X			X
España				X		X		X					X		X		X	X
Finlandia																		
Grecia																		
Irlanda		Z	Z	X	Z	X		X	Z			X		X	X		Z	
Luxemburgo				X		X		X							X			
México		Z	X	X		X	X	X		X	X	X				X		
Nueva Zelanda								X										
Países Bajos				X		X		X			Z				X			
Portugal		Z		X	X	X		X		Z	Z	X	X		X		Z	X
Suecia				X	Z	X		X			Z				X			X
Latinoamérica																		
Argentina		X		X	X	X		X							X		X	
Bolivia																		
Brasil																		
Chile (2004)				X		X		X				X	X		X			
Colombia		X	Z	X	X	X		X		X	X	X	X		X		Z	
Ecuador																		
México		Z	X	X		X	X	X		X	X	X				X		
Paraguay																		
Perú																		
Uruguay																		
Venezuela																		
Asia-Pacífico																		
Corea				X	X	X		X		X	X	X	X		X			X
Indonesia																		
Malasia																		
Singapur																		

Fuente: Tait (1988)

3.3 Unidad de tributación

Como señalamos en el capítulo anterior, el IVA hasta ahora ha operado tanto en Chile como en otros países como un impuesto *indirecto*, vale decir, sin tomar en consideración características a nivel de cada individuo²⁹. En este punto además se verifica una digresión entre lo que la teoría económica define como contribuyente y lo que los códigos legales del IVA reconocen como tal. La Ley del IVA chilena, por ejemplo, denomina como “contribuyente” del IVA a aquel agente que realiza operaciones afectas al impuesto, vale decir, a los agentes de producción y distribución que efectúan transacciones de bienes, servicios, o cualquier otro tipo de transacciones gravadas. Sobre el contribuyente así definido, recaen todas las obligaciones de registro, facturación, declaración, pago, concurrencia, etc. Los consumidores finales, que serían los contribuyentes en una definición económica, en general no están sujetos a obligaciones salvo la de adquirir los bienes y servicios afectos pagando el IVA que corresponda. En otros países, los diseños legales optan por definir la unidad de tributación como la “persona tributable”. Como señala Williams (1996), la Unión Europea en su Sexta Directiva adopta esa noción para “*salvar la confusión entre el soportante económico del impuesto, que sería el contribuyente, y los agentes cuya oferta está gravada con el impuesto, que serían las personas tributables*”³⁰.

Por otro lado, en el IVA chileno se contempla la posibilidad de transferir parcial o totalmente las obligaciones del IVA desde un contribuyente hacia otro, en lo que se denomina el régimen de “cambio de sujeto”. Este mecanismo está limitado a ciertas actividades primarias que exhiben dificultades intrínsecas de fiscalización, dónde hay muchos agentes de tamaño pequeño, y dónde hay más exposición a la informalidad. En varios otros países de la región, además de Chile, hay disposiciones de cambio de sujeto del IVA. Una fórmula aún mas simplificada y común a varios diseños, es la aplicación de un umbral de exclusión, es decir, de un límite de ventas o ingresos bajo el cual, los contribuyentes quedan librados completamente de la aplicación del IVA. En el caso de Chile, el IVA no contempla ningún umbral de exención. A nivel de países desarrollados, sin embargo, la tónica parece ser la aplicación de umbrales de exención, tal como se podrá ver en la tabla 4, más adelante.

3.4 Estructura de tasas impositivas

En Chile, se optó tempranamente por aplicar una tasa general y única de IVA sobre todos los bienes y servicios afectados. La actual tasa es 19%. No existen tasas reducidas ni aumentadas. Lo que sí se contempla es la aplicación de gravámenes selectivos sobre ciertos consumos que operan en forma adicional a la tasa general del IVA. En la propia Ley del IVA se hallan consignados los impuestos sobre bebidas alcohólicas y analcohólicas, los impuestos a productos suntuarios, y los impuestos a vehículos de lujo³¹.

²⁹ Por esto, la discusión que se da en el ámbito de los nuevos tributos al gasto personal, sobre si debe ser la familia, el individuo o el matrimonio la unidad tributable, en el caso del IVA no aplica. En Chile, en todo caso habría poco espacio para el diseño de esquemas conjuntos de declaración toda vez que el propio impuesto personal a la renta es de carácter individual.

³⁰ El mismo autor consigna que en el IVA del Reino Unido se emplea la definición de “contribuyente”. En el caso de Nueva Zelanda, el código del impuesto emplea el concepto de “persona registrada”. En Venezuela, la definición alude a la “persona responsable”.

³¹ El primero opera con la modalidad de débitos y créditos pero sólo hasta la penúltima etapa de venta y los otros dos operan sólo sobre la primera venta o importación. En leyes específicas se contemplan impuestos a

La aplicación de tasa impositiva única es minoritaria dentro del espectro internacional de legislaciones, especialmente de los países desarrollados. Como se podrá apreciar en la Tabla 4, a nivel de los países G-7 que aplican IVA, la tasa única se observa sólo en Canadá y Reino Unido. Dentro de la submuestra de otros países OECD, aparecen aplicando alícuota única, Australia, Nueva Zelanda y Dinamarca. En el caso latinoamericano, la tasa única parece ser más común a los países andinos, como Bolivia, Perú, Venezuela y Ecuador.

En cuanto al nivel de tasa general aplicado en Chile, de 19%, la evidencia indica que se halla en un rango superior, pero cercano a los promedios regionales. Los países del G-7 que aplican IVA promedian una tasa general por encima del 14%. En el grupo de países de la OECD, el mismo índice alcanza casi a un 18%. En el caso de los países latinoamericanos, el promedio arroja un 16,2%. Sólo en relación con la submuestra de Asia-Pacífico, cuyo promedio llega a 7,7%, se aprecia una fuerte diferencia. A nivel de países, destacan como los sistemas con las tasas más altas Suecia y Dinamarca (25%, en ambos casos); Uruguay (23%); Finlandia (22%); y Bélgica, Irlanda y Argentina (21%, en los tres casos). Como contrapunto, aparecen los IVA de Singapur, Japón, y Canadá que aplican las tasas más bajas de la muestra (con un 3%, un 5%, y un 7%, respectivamente).

En su evolución histórica, la política chilena de tasa en el IVA ha seguido también un patrón contrario a la tendencia internacional. Mientras que en la gran mayoría de legislaciones, la tasa del IVA ha experimentado aumentos respecto a su nivel de introducción, en el caso del IVA chileno la situación ha ido a la inversa. En Chile, el IVA se introdujo con una tasa general de 20% en 1975. Antes que terminara la década 70, ya había sido reducida a un 18%, y hacia fines de los años 80 llegó a disminuirse aún más, al fijarla en un 16%. Al comenzar la década de los 90, se reestableció la antigua tasa de 18% y, a contar de octubre de 2003, esta última se incrementó en un punto, para llegar a la actual 19%.

Si se observa la evolución internacional de las tasas impositivas, como se indica en la Tabla 5, se podrá concluir que la tendencia general ha sido incrementar las tasas impositivas en el gravamen. Para no distorsionar las cifras por los países que se incorporaron más tardíamente, la Tabla 5 registra sólo el promedio submuestal con países que contaban con IVA en 1980. En el caso de los desarrollados, G-7 y otros OECD, las cifras revelan un alza en la alícuota promedio del IVA de dos o tres puntos entre 1980 y 2003. Los cambios más radicales se observaron en los países nórdicos que introdujeron el IVA con tasas de 10 y 11% en su legislación original, y en el 2003 las mismas ya alcanzaron el 25%. En el caso de Latinoamérica, el alza en la tasa promedio es mayor todavía, representando casi 6 puntos entre 1980 y 2003. Acá, la mayoría de países aumentó apreciablemente sus niveles de tasa respecto de las originales. El mejor ejemplo es Ecuador, que triplicó su tasa de introducción de 4%, al establecer una de 12%. Sólo Perú y Paraguay, además de Chile, redujeron su tasa original. Finalmente, en la submuestra Asia-Pacífico, las tasas impositivas muestran una total estabilidad.

combustibles, impuestos a tabacos, e impuestos sobre actos jurídicos, entre otros. En cualquier caso, estos gravámenes son adicionales y no eximen ni reemplazan a la tasa general del IVA.

Tabla 4: Tasa estándar de IVA y umbral de exención en países seleccionados
Año 2003

País	Tasa Estándar ^a (%)	Tasas Especiales ^e (%)	Umbral de Exención ^g	
			Básico(US\$)	Servicios(US\$)
G-7				
Alemania	16,0	7	60.000	
Canadá	7,0		25.000	
EE.UU. ^b	-			
Francia	19,6	2,1; 5,5	100.000	
Italia	20,0	4; 10; 16	587.200	211.380
Japón	5,0	4,5	269.000	
Reino Unido	17,5		82.800	
Promedio	14,2		187.333	
Otros OECD				
Australia	10,0			
Austria	20,0	10; 12; 32	8.300	
Bélgica	21,0	1; 6; 12	6.300	
Corea	10,0	2; 3,5	51.600	
Dinamarca	25,0		1.600	
España	16,0	4; 7	341.500	
Finlandia	22,0	6; 12; 17	9.900	
Grecia	18,0	4; 8	5.700	1.900
Irlanda	21,0	0; 3,6; 10; 12,5	64.300	32.000
Luxemburgo	15,0	3; 6; 12	14.800	
México	15,0	10,0		
Nueva Zelanda	12,5		15.000	
Países Bajos	19,0	6,0		
Portugal	19,0	5; 12	20.600	
Suecia	25,0	6; 12; 21	131.000	
Promedio	17,9		55.883	
Latinoamérica				
Argentina	21,0	10,5; 27		
Bolivia	13,0		8.700	
Brasil	[10,0-15,0] ^c ; [7,0-25,0] ^d			
Chile	19,0^e			
Colombia	16,0	8; 10; 20; 35; 45		
Ecuador	12,0			
México	15,0	10,0		
Paraguay	10,0			
Perú	18,0			
Uruguay	23,0	14,0		
Venezuela	14,5		70.000	
Promedio	16,2		39.350	
Asia-Pacífico				
Corea	10,0	2; 3,5	51.600	
Indonesia	10,0		15.300	30.600
Malasia	- ^f			
Singapur	3,0		709.200	
Promedio	7,7		258.700	

Fuente: "Worldwide Summaries. Corporate Taxes 2002-2003", PriceWaterhouseCoopers.

Notas:

- a Se considera como tasa estándar aquella que se aplica en forma general sobre las transacciones de compraventa.
- b EE.UU.: No aplica IVA. A nivel local, algunos de sus estados aplican impuestos a las ventas sobre ciertos productos.
- c Brasil: IVA sobre bienes industrializados (IPI)
- d Brasil: IVA sobre servicios (ICMS).
- e Rige a contar del 1 de octubre de 2003
- f Malasia: Hasta enero 2003, no aplica IVA. Existe impuesto monofásico con tasa entre 5% y 25% para ciertos bienes y con tasa 5% para ciertos servicios.
- g Información para año 2001

Tabla 5: Evolución de la Tasa Estándar de IVA en países seleccionados

Pais	Año Inicio	Tasa inicial (%)	1980 (%)	1994 (%)	2001 (%)	2003 (%)
G-7						
Alemania	1968	10	13,0	15,0	16,0	16,0
Canadá	1991	7	-	7,0	7,0	7,0
EE.UU. ^b	-	-	-	-	-	-
Francia	1964	20	17,6	18,6	19,6	19,6
Italia	1973	12	14,0	19,0	20,0	20,0
Japón	1989	3	-	5,0	5,0	5,0
Reino Unido	1973	10	15,0	17,5	17,5	17,5
Promedio Países con IVA en 1980			14,9	17,5	18,3	18,3
Otros OECD						
Australia	nd	nd	-	-	nd	10,0
Austria	1973	16	18,0	20,0	20,0	20,0
Bélgica	1971	18	16,0	19,5	21,0	21,0
Corea	1977	10	10	10	10	10,0
Dinamarca	1967	10	22,0	25,0	25,0	25,0
España	1986	12	-	15,0	16,0	16,0
Finlandia	1969	11,1	-	-	22,0	22,0
Grecia	1987	16	-	18,0	18,0	18,0
Irlanda	1972	16,4	25,0	21,0	20,0	21,0
Luxemburgo	1970	8	10,0	15,0	15,0	15,0
México	1980	10	10	10	10	15,0
Nueva Zelanda	1986	10	-	12,5	12,5	12,5
Países Bajos	1969	12	18,0	17,5	19,0	19,0
Portugal	1986	16	-	16,0	17,0	17,0
Suecia	1969	11,1	23,5	25,0	25,0	25,0
Promedio Países con IVA en 1980			16,9	18,1	18,3	19,0
Latinoamérica						
Argentina	1975	16	16,0	18,0	21,0	21,0
Bolivia	1973	10	2,1	13,0	13,0	13,0
Brasil	1967	15	16	nd	[10,0-15,0] ^c ; [7,0-25,0] ^d	[10,0-15,0] ^c ; [7,0-25,0] ^d
Chile^e	1975	20	20	18,0	18,0	19,0
Colombia	1975	10	15,0	14,0	15,0	16,0
Ecuador	1970	4	5,0	10,0	12,0	12,0
México	1980	10	10,0	10,0	10,0	15,0
Paraguay	1993	12	-	10,0	10,0	10,0
Perú	1976	20	5,0	18,0	18,0	18,0
Uruguay	1972	14	18	22,0	23,0	23,0
Venezuela	1993	10	-	10,0	15,5	14,5
Promedio Países con IVA en 1980 (excl. Brasil)			11,4	15,4	16,3	17,1
Asia-Pacífico						
Corea	1977	10	10,0	10,0	10,0	10,0
Indonesia	1985	10	-	10,0	10,0	10,0
Malasia ^f	-	-	-	-	-	-
Singapur	1994	3	-	3,0	3,0	3,0
Promedio Países con IVA en 1980			10,0	10,0	10,0	10,0

Fuente: Extraído de Tabla 3; Owens (1997); Sour (2003); Tanzi (2000), Joumard (2001); y sitios web de administraciones tributarias de los países respectivos

Notas:

- a Se considera como tasa estándar aquella que se aplica en forma general sobre las transacciones de compraventa.
- b EE.UU.: No aplica IVA. A nivel local, algunos de sus estados aplican impuestos a las ventas sobre ciertos productos.
- c Brasil: IVA sobre bienes industrializados (IPI).
- d Brasil: IVA sobre servicios (ICMS).
- e Chile: Tasa 19% rige a contar del 1 de octubre de 2003
- f Malasia: Hasta enero de 2003, no aplica IVA. Existe impuesto monofásico con tasa entre 5% y 25% para ciertos bienes y con tasa 5% para ciertos servicios.

3.5 Otros elementos

Evasión y elusión

El tema del combate a la evasión y la elusión en el sistema tributario chileno ocupa un lugar central. En este gravamen, se ha sistematizado una medición de la evasión basada en información del Sistema de Cuentas Nacionales, la cual es divulgada y forma parte de las variables de desempeño de la administración tributaria chilena. Los resultados de esta serie indican una evolución notable a la baja en el nivel de incumplimiento del IVA. A comienzos de los años 90, la tasa de evasión en el IVA se empujaba a cifras cercanas al 30%. En el año 2004, las estimaciones están arrojando cifras en torno a 16% (Ver Tabla 6, más adelante).

IVA a nivel subnacional

El sistema fiscal en Chile está altamente centralizado. La potestad para el diseño de la política tributaria recae enteramente en el gobierno central³². El IVA chileno, por tanto, es un impuesto de gestión y recaudación de entera responsabilidad de la administración central. Este sistema es el más común en Latinoamérica, con excepción de Brasil. Por otra parte, en Chile, el destino de la recaudación del IVA carece absolutamente de componentes subnacionales. A diferencia de lo que ocurre en otros países, donde las jurisdicciones internas gozan de alguna participación en la recaudación, en Chile los recursos generados por el IVA por disposición constitucional no pueden ser preasignados a un destino o una región específica del país. Los recursos aportados por el IVA llegan a las regiones formando parte de la acción gubernamental central.

Regímenes simplificados y cambios de sujeto

Como ya hemos señalado, la opción de diseño del IVA chileno ha sido siempre la búsqueda de generalidad y aplicación amplia del IVA. Si bien la Ley del IVA contempla un sistema simplificado de IVA en casos muy delimitados³³, en la práctica este sistema casi no está operando, por lo que se puede afirmar que el IVA chileno el régimen general es el único disponible. Las desventajas son conocidas en términos de los costos de cumplimiento y control que recaen sobre micro y pequeños agentes. De hecho, este tipo de mecanismos está presente en otras legislaciones regionales como en el monotributo argentino y en el SIMPLES brasileño. En Chile, sin embargo, el régimen general amplio ha prevalecido, respaldado quizá por los buenos resultados en el combate de la evasión y en la inclusión a la formalidad de los agentes. En lo que sí el modelo de IVA chileno ha cedido a su afán generalista, es en el caso de ciertos productos de sectores primarios³⁴, donde se ha establecido el mecanismo de “cambio de sujeto” del IVA. Ese mecanismo consiste en transferir la responsabilidad de captación del IVA desde un grupo numerosos de pequeños contribuyentes a quien actúa como contraparte en una transacción, cuando esta última ofrece a la administración tributaria mayor seguridad en el enteramiento del impuesto.

³² Las unidades de gobierno subnacional existentes son las municipalidades, las cuales tienen grados muy limitados de injerencia en el campo de la fiscalidad, apenas vinculadas a recibir la recaudación del impuesto territorial gestionada por la administración central y captar otros impuestos como las patentes comerciales, los permisos de circulación de vehículos (placas) y los impuestos a la transferencia de vehículos usados.

³³ Para cierto tipo de agricultores, de monoproducción, con ventas muy reducidas y que exige una autorización previa de la administración tributaria.

³⁴ Como por ejemplo la harina, el trigo, las especies hidrobiológicas, las chatarras, entre otras.

IVA e integración regional

Si bien el MERCOSUR es el bloque regional más importante por el volumen de las economías integrantes, el anticipo en materia de un IVA armonizado ha venido del lado de otro bloque: la Comunidad Andina de Países (CAN). El intento de armonización de la CAN, ha tomado como referente la experiencia de coordinación de la tributación indirecta en la Unión Europea. Lejos todavía de la “libre circulación de mercancías y servicios”, la armonización de la CAN si resulta exitosa en sus mecanismos y disposiciones acordadas, seguramente va a marcar tendencia no sólo para Chile, que hasta ahora se ha mantenido apenas como miembro asociado de los bloques regionales, sino para todo el subcontinente americano (Ver Recuadro E).

Recuadro E:

Armonización del IVA en la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela

Fuente: Arias et al (2004)

Luego de un largo proceso que se inició en octubre de 1998, el 12 de julio de 2004 la Comunidad Andina (CAN) aprobó las Decisiones 599 y 600 sobre la armonización del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de los Impuestos Tipo Selectivo al Consumo (ISC), respectivamente. Algunas de las disposiciones son:

Variante del IVA.- Se ha adoptado un IVA predominantemente tipo consumo, en el que los bienes de capital se gravan pero se asegura la devolución oportuna del crédito fiscal, es decir, del IVA pagado en la adquisición de dichos bienes. Sin perjuicio de ello, los países miembros podrán devolver inmediatamente el IVA pagado. Los países miembros que no se adapten a este acuerdo deberán hacerlo a más tardar dentro de los 6 años a partir de la vigencia de la decisión.

Principio del IVA. Se ha ratificado la utilización del principio del destino, es decir las importaciones se gravan pero no las exportaciones. Dado que actualmente los cinco países miembros aplican este principio, la vigencia de este elemento técnico es inmediata. En el futuro para la concreción de un Mercado Común Andino, deberá evaluarse la aplicación del régimen denominado “IVA en suspenso”, similar al utilizado por la Unión Europea desde 1993.

Método de cálculo. Se ha ratificado la práctica común de determinación del impuesto a pagar en cada período, como la diferencia entre los impuestos causados y los impuestos repercutidos que otorguen derecho a crédito fiscal. La vigencia de esta práctica es inmediata.

Nivel y número de tasas. Se ha acordado la utilización de un máximo de dos tasas. Una tasa general y una tasa preferencial; la misma que no podrá ser inferior al 30% de la tasa general. La tasa preferencial podrá ser aplicada a los bienes y servicios que se encuentren excluidos a la fecha de entrada en vigencia de la Decisión. Esto implica que en los países miembros en los que actualmente existan tasas múltiples, como es el caso de Colombia, deberán efectuar los cambios pertinentes. El plazo para implementar esta disposición es de 10 años. Se ha acordado aplicar una tasa máxima del IVA de 19%. Si algún país excediese temporalmente dicha tasa deberá ajustarla en el plazo de 10 años.

Exclusiones y Tasa Cero. Se ha acordado una eliminación gradual de las exclusiones de bienes y servicios en el plazo máximo de 10 años. Al final de dicho período, solo podrán estar excluidos del IVA las donaciones de bienes importados destinados al sector público con fines de educación y salud; asimismo los bienes importados por misiones diplomáticas y organismos internacionales; igualmente, los servicios de educación, salud, de transporte terrestre de pasajeros y servicios de intermediación financiera. Se ha acordado la aplicación del régimen de tasa cero exclusivamente para las exportaciones de bienes y servicios, otorgándose un plazo de adecuación de 5 años para los países que lo utilicen para otros bienes, tal como es el caso de Colombia, así como para los países que no lo utilicen en el caso de las exportaciones de servicios, que es la situación de casi todos.

4 El modelo de administración del IVA en Chile

4.1 Organización

La aplicación del IVA en Chile a partir del año 1975 no demandó grandes cambios en la estructura organizacional de la administración tributaria. Lo anterior se debió básicamente a que en Chile la reforma del IVA empleó como plataforma de administración la que ya existía para el impuesto general acumulativo sobre compraventas. En efecto, varias décadas antes de adoptar el IVA, la administración tributaria chilena ya había organizado una estructura formal específica para la administración de los impuestos indirectos³⁵. Esa estructura desde entonces ha estado asentada en tres instituciones: el Servicio de Impuestos Internos (SII, en adelante), el Servicio de Aduanas, y el Servicio de Tesorerías. Estas tres instituciones dependen directamente del Ministerio de Hacienda.

El SII se lleva el peso mayor de la administración del IVA, al ser responsable de todos los procesos de difusión, inscripción, declaración, fiscalización, sanciones, etc. El único proceso que no atañe al SII es el de la recaudación-cobranza, función que por ley corresponde hacer al Servicio de Tesorerías. En la función de recaudación tributaria, sin embargo, este organismo cuenta con la colaboración de entidades financieras que apoyan la recepción de las declaraciones y los movimientos electrónicos para el pago del impuesto y las devoluciones.

El modelo de separación institucional entre la fiscalización y la recaudación-cobranza es una característica del sistema chileno y constituye un caso atípico dentro de las experiencias de otros países, en los cuales es abrumadora la práctica de una sola institución concentrando ambas funciones³⁶. De acuerdo a los antecedentes recabados, el principal argumento para operar con una separación institucional entre las funciones de fiscalización y recaudación-cobranza era establecer una barrera entre la autoridad que debe controlar a un contribuyente y la que debe recolectar las sumas de impuestos de los mismos sujetos. La división institucional cerraría espacios a la negociación, y en casos más extremos, a la corrupción. Pero también se ha debido lidiar continuamente con los problemas que genera esta división. Por ejemplo, las duplicidades de recursos, y las descoordinaciones que repercuten en contra de los contribuyentes, los cuales en algunas ocasiones deben interactuar paralelamente con ambas entidades.

Por su parte, el Servicio de Aduanas se responsabiliza de la aplicación del IVA en las importaciones. De nuevo, acá la función de recaudación-cobranza del IVA a las importaciones recae en el Servicio de Tesorerías. En este diseño, varios países han avanzado hacia la integración institucional entre las entidades aduaneras (y de impuestos específicos, en ciertos casos) con las entidades de tributación interna. En el caso de Latinoamérica, este tipo de procesos parecen estar teniendo distintos grados de éxito³⁷.

³⁵ Se puede mencionar que la asignación presupuestaria de recursos y de personal al Servicio de Impuestos Internos no experimentó variaciones demasiado distintas de las que tuvieron otros servicios públicos en los primeros años de aplicación del IVA.

³⁶ Junquera (2003) constata que a nivel iberoamericano, sólo Chile y El Salvador exhiben una disgregación de la función de recaudación-cobranza. Mitja y Valdés (2000) por su parte observan que, entre los países desarrollados, Francia es el único que muestra cierta separación institucional para la función de recaudación. Existe la percepción de que el modelo francés de administración del IVA, ejerció una fuerte influencia en el diseño chileno.

³⁷ Véase García y Marusic (2001).

En cuanto a las estrategias de organización para el IVA, la experiencia internacional registra una evolución de administraciones orientadas por impuestos y por funciones, hacia agencias orientadas por tipos de contribuyentes. En esa perspectiva, la administración tributaria chilena ha seguido claramente la tendencia. Aunque, por cierto, mantiene un importante resabio funcional ya que como mencionamos antes, sus tareas de fiscalización y de recaudación-cobranza están separadas y entregadas por ley a organismos diferentes. En una revisión de experiencias por países, Junquera (2003) advierte que esto es común en Iberoamérica ya que las administraciones más bien son *“de carácter mixto o híbrido, con elementos de varios modelos: funcional, por impuestos, por grupos de contribuyentes”*.

Con todo, el SII ha reformulado su estructura organizacional para enfatizar la orientación por grupos de contribuyentes tales como grandes empresas; inversionistas extranjeros; micro, pequeñas y medianas empresas; profesionales; etc. Esto significa que la estrategia de administración del IVA ha ido avanzando hacia una integración con el resto de obligaciones y servicios que corresponde a cada segmento de contribuyentes. Como veremos más adelante, la opción estratégica más importante para implantar esta forma de administración del IVA en Chile ha sido el uso de Internet.

Respecto de las características de la administración tributaria en el contexto del Estado chileno, hay que señalar que ésta *no* tiene el carácter de una agencia autónoma. Sin embargo, la calificación de “entidad fiscalizadora” que por ley recae en sus instituciones le permite algún grado de flexibilidad mayor que al de otros servicios públicos³⁸.

4.2 Modelo de cumplimiento y fiscalización en el IVA

4.2.1 Evolución histórica

Las estrategias de promoción del cumplimiento y de fiscalización del IVA en Chile experimentaron un proceso de fuerte transformación desde comienzos de la década 90. Las medidas básicas comprendieron variados elementos. En el campo la eficacia, se dispuso la aplicación de cambios de sujeto en varios productos primarios; se creó la denominada “Operación IVA”, como un análogo de la ya existente Operación Renta; se impulsó una renovación de las plataformas informáticas, incorporando a Internet como eje clave del diseño; y se pasó de una fiscalización por impuestos a una por contribuyentes. También se sistematizaron procesos específicos de gestión como la devolución de IVA a exportadores, la fiscalización en terreno, y la investigación de delitos tributarios.

En el campo de la calidad de atención, se puso en marcha el proceso de “Ciclo de Vida del Contribuyente”, cuya finalidad es cubrir los requerimientos de atención y de control en cada uno de los hitos de interacción entre los contribuyentes y la autoridad tributaria. Se establecieron también estándares de atención, vinculados, por ejemplo, a los tiempos máximos de espera en la atención presencial. Acá la tendencia, sin embargo, se revirtió paulatinamente y la política actual

³⁸ En el SII, por ejemplo, los recursos asignados deben someterse al proceso ordinario de presupuestación anual del Estado, pero diversas leyes especiales le permiten gestionar inversiones de altos volúmenes en infraestructura tecnológica, a la vez, que en materia de remuneraciones también dispone de incentivos legales importantes para mejorar la captación de recursos humanos de alta calificación.

de atención apunta a lograr un 100% de la interacción con los contribuyentes a través de la oficina virtual en Internet. En el terreno de la justicia tributaria, se dispuso la creación de tribunales tributarios independientes para resolver la primera instancia de reclamación de los contribuyentes.

Finalmente, en el campo de los recursos, la administración tributaria a partir de 1990 comenzó un importante proceso de expansión tanto en volúmenes presupuestarios como en la dotación de funcionarios. Este proceso se rubricó en el año 2001, con la promulgación de una Ley Contra la Evasión y Elusión Tributaria, que representó un hito en materia de reformas tributarias en el país, ya que se optó por la lucha contra el fraude como herramienta de política tributaria, frente a las tradicionales reformas que elevan las tasas impositivas. En el IVA en particular, la política antievasión supuso fuertes inversiones en equipamiento informático para mejorar radicalmente la atención electrónica y promover el cumplimiento voluntario. Al mismo tiempo, la fiscalización en terreno se vio fuertemente reforzada con un aumento significativo en el número de inspectores.

4.2.2 El actual sistema de facturación y los riesgos de cumplimiento

La administración del IVA en Chile se basa en el concepto de “autocumplimiento”, vale decir, son los propios contribuyentes los responsables de calcular, declarar y cumplir con su obligación de IVA, sin la intermediación de funcionarios de la administración tributaria. Por esto, resulta clave disponer de las herramientas adecuadas para facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y detectar cuándo un contribuyente en obligación de declarar no lo hace, o cuándo lo hace por un monto que no se corresponde con sus operaciones efectivas.

El IVA chileno opera en base al método de crédito-factura. De manera que en cada transacción el agente que compra tienen obligación de documentar esa compra en una factura, emitida por el agente que venda, la cual le permite acreditar el impuesto³⁹. El sistema de facturación ofrece un registro público de las operaciones afectas y por ende, permite disponer de una “evidencia” para administrar y fiscalizar el impuesto. En esa perspectiva, la facturación ayuda a validar físicamente la compraventa de un producto, el precio y la cantidad; pero también abre un potencial enorme porque se puede comparar el registro de las dos partes que participan en la transacción.

Ahora bien, los mecanismos para cumplir con el impuesto están relativamente bien definidos, pero para explotar el sistema de facturación como herramienta de control se deben tener presente dos principios fundamentales. Primero, que los débitos deben reflejar todas las ventas afectas a IVA que se realizan en la economía *y no menos*. Y, segundo, que los créditos deben ser pertinentes al giro de negocio en que se imputan y deben reflejar todas las compras afectas a IVA necesarias a la producción de bienes y servicios *y no más*. Todas las áreas de riesgo de cumplimiento están asociadas con la violación de alguno de estos principios.

³⁹ Este concepto suele llamarse la “contraposición de intereses” entre comprador y vendedor. La transacción debe además registrarse contablemente en el Libro de Ventas y en el Libro de Compras, y en seguida se debe traspasar a la declaración del impuesto, vía débitos y créditos. El débito corresponde al impuesto recargado en las ventas y el crédito, al impuesto soportado en las compras.

Entre las áreas más vulnerables del sistema de facturación están la no emisión de los documentos en las ventas, lo que implica una subdeterminación de débitos. También aparece la contabilización de compras ficticias o en exceso a las efectivas y necesarias para desarrollar el giro de negocio, lo que se traduce en una sobreimputación de créditos. Pero además en cada caso hay una variedad de figuras de incumplimiento, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes.

Subdeterminación de débitos. Las figuras más recurrentes son la venta sin comprobante, la subvaloración de la venta vía fraccionamiento, la emisión de original y copia con distintos valores, el traspaso subvaluado desde la factura o boleta hacia los Libros de Venta, y el traspaso subvaluado de la venta desde el libro contable hacia la declaración tributaria.

Sobreimputación de créditos. Acá las figuras más recurrentes son la imputación de compras personales o ajenas al giro en la empresa, la imputación de compras inexistentes respaldadas con documentos regulares, la imputación de compras de empresas exentas relacionadas, la imputación de compras respaldadas con documentos irregulares o falsos, el traspaso sobrevaluado desde la factura hacia los Libros de Compra, y el traspaso sobrevaluado de la venta desde el libro contable hacia la declaración tributaria.

Uso de “testaferros” como proveedores de facturas. Un caso particular de imputación de compras inexistentes que involucra un importante riesgo defraudatorio consiste en la utilización de terceras personas como “testaferros” o “palos blancos”. Generalmente, se aprovecha a personas naturales de extrema pobreza o de escasa educación que son ingresadas al sistema como contribuyentes. En su nombre se emiten facturas autorizadas por grandes montos, para ser luego aprovechadas como créditos. La defraudación se produce porque la venta nunca existió realmente y porque una vez detectados, los terceros resultan incapaces de enterar el correspondiente débito de IVA.

4.2.3 Requisitos básicos para efectivizar el sistema de facturación

A la luz de los elementos teóricos y considerando también las “mejores prácticas” documentadas a nivel internacional, se considera que --sin ser los únicos-- al menos dos requisitos serían indispensables para que la estrategia basada en el sistema de facturación sea efectiva. Uno se refiere a la aplicación de un plan estratégico y una programación sistematizada de actuaciones para la buena administración del IVA y, el otro, la aplicación de un enfoque “piramidal” en esa administración.

Plan estratégico y programación de actuaciones en el IVA

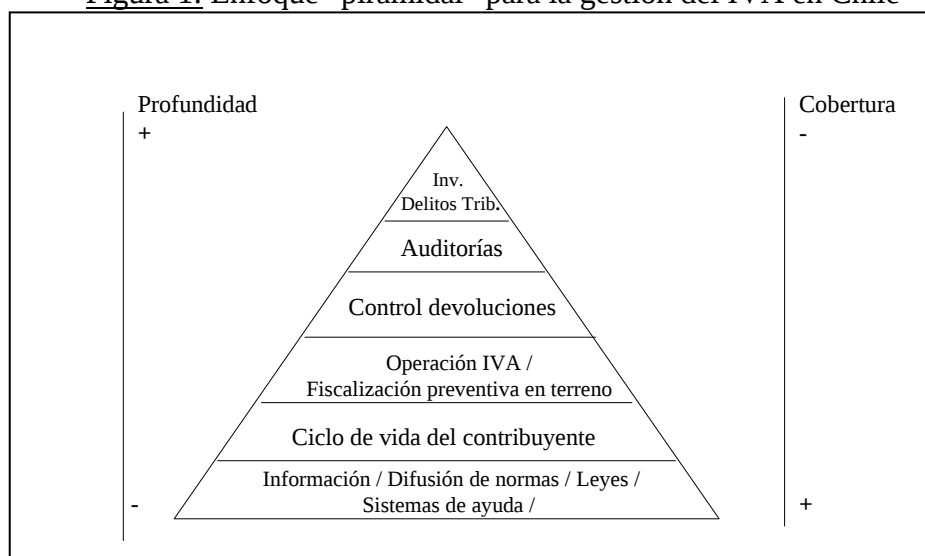
La elaboración de un plan para la fiscalización es un elemento esencial para guiar los esfuerzos de la administración tributaria y monitorear su grado de avance en los objetivos de cumplimiento y control. En el SII, se ha sistematizado la elaboración de un Plan Anual de Fiscalización, el cual enlaza el conjunto de acciones de fiscalización con los objetivos globales definidos en el Plan Estratégico Institucional. En este ámbito, se constata que los países que han optado por diseños del tipo “agencias” para sus administraciones tributarias muestran claras ventajas, ya que por su propia naturaleza estas modalidades de gestión demandan el establecimiento de planes y programas y el compromiso explícito sobre objetivos de control del cumplimiento. Una experiencia particularmente exitosa en este ámbito es la que se observa en la Agencia Tributaria

de España, a través de tres instrumentos: un Plan Anual de Objetivos, un Plan General de Control y un Programa Especial de Calidad⁴⁰.

El enfoque “piramidal” para la gestión del IVA

En base a la experiencia acumulada, con ya 30 años de aplicación del IVA, la administración tributaria chilena ha establecido como requerimiento para una aplicación efectiva del sistema de facturación un enfoque “piramidal”. Dicho sea de paso, este enfoque no sólo atañe al IVA sino también a los demás impuestos administrados. El enfoque “piramidal” significa que las acciones debieran ser estructuradas desde aquéllas que son más amplias en cuanto a cobertura de contribuyentes y que, por lo mismo, representan un control de menor profundidad, hasta las más específicas y particulares, cuya profundidad de control es máxima y que suponen una cobertura mucho más reducida de contribuyentes.

Figura 1: Enfoque “piramidal” para la gestión del IVA en Chile



Fuente: SII (2004a)

Tal como se muestra en la Figura 1, en el caso del IVA, las actividades de base de la pirámide se relacionan con la información, difusión y asistencia a los agentes económicos en el impuesto. En teoría, estas acciones deben alcanzar a la totalidad de actores de la economía, aún cuando no sean contribuyentes del IVA, e incluso, deben comprender a los agentes de otros países que, eventualmente, puedan tener interacción con la jurisdicción tributaria chilena. Al ascender un poco más en la pirámide, aparecen otras herramientas como el “Ciclo de Vida del contribuyente”. Si se sigue avanzando en la escala de profundidad de control (y disminuyendo en la escala de cobertura) aparecen procesos como la fiscalización preventiva en terreno. Por razones obvias, el proceso de verificación en terreno es mucho menos extensivo que el Ciclo de Vida, por lo que las técnicas de selección de casos acá pasan a cobrar gran importancia. Le sigue la Operación IVA. Este proceso comprende todos los cruces informáticos de las declaraciones con información interna, con otros impuestos del mismo contribuyente y con información de terceros. Un proceso

⁴⁰

Véase memoria del año 2003 de su agencia tributaria disponible en www.aeat.es

de revisión con mayor profundidad corresponde al de control de devoluciones de IVA y de otros regímenes especiales, como el de cambio de sujeto. Finalmente, en la cúspide de la pirámide están las acciones de control más profundas y de menor cobertura en cuanto a número de contribuyentes, que corresponden a las auditorías y a la investigación de delitos tributarios. Acá, la complejidad de la fiscalización y los recursos que demanda cada caso particular obligan a concentrar los esfuerzos en aquéllos casos más críticos. En estos dos procesos, la selección de casos de riesgo debe ser muy rigurosa, a fin de optimizar el esfuerzo de control.

Una condición indispensable para aplicar el enfoque piramidal es la coordinación de las actividades de base con las actividades de la cúspide. La detección de anomalías en cualquier nivel de la pirámide debiera tener una rápida canalización hacia otros niveles, si las particularidades que involucra un determinado caso así lo ameritan. Por ejemplo, la detección de una factura falsa suscitada en un control rutinario del Ciclo de Vida, debiera conducir de manera expedita y ágil a la instancia de auditoría o investigación de delitos, según corresponda. Igualmente, las irregularidades de registro o de timbraje⁴¹ que aparezcan como resultado de una auditoría o de una investigación por delito tributario, deben alimentar inmediatamente los procesos masivos de control.

A continuación, se revisan con mayor detalle los requisitos específicos que a nuestro juicio garantizan un buen desempeño en cada uno de las herramientas de gestión y fiscalización del IVA.

4.2.4 Requisitos específicos en los procesos de gestión y fiscalización del IVA

(i) Información, asistencia y educación tributaria

Uno de los pilares en que se fundamenta la estrategia de gestión del IVA adoptada en Chile, es el de facilitar el cumplimiento *voluntario* de los contribuyentes. La experiencia de las administraciones tributarias modernas ha llevado a comprender que ésta es una manera elemental de disminuir la evasión y elusión, ya que permite potenciar los niveles de cumplimiento aún antes de recurrir a las medidas de coacción. Otros objetivos ligados son la revisión sistemática de los procedimientos de declaración y pago del IVA, con el fin de producir simplificaciones y estandarizaciones; y la utilización eficaz de las tecnologías de la información, con el fin de incrementar la cobertura de atención (por ejemplo, a la atención de 24 horas por 7 días a la semana) y la cobertura de espacio (con servicios virtuales en que el contribuyente puede realizar los trámites desde su hogar u oficina). También debe tenerse en cuenta que el proceso de asistencia requiere responder de manera rápida y precisa a las solicitudes de interpretación de la ley y normas del IVA, estableciendo criterios uniformes de aplicación de las mismas. Junto con ello, es un objetivo el poder asistir al contribuyente en el procedimiento de reclamación administrativa frente a actuaciones de la administración tributaria. Estos dos últimos objetivos son fundamentales para que el proceso de atención promueva la justicia y la equidad y asegure la correcta aplicación del gravamen.

⁴¹ La autorización de un documento tributario, en el IVA chileno, se realiza mediante la aplicación de un timbre o sello.

Ahora bien, el proceso de información y asistencia tributaria no es propiamente secuencial, por lo que más que de etapas se puede hablar de sus líneas de acción, entre las cuales se pueden destacar las siguientes.

Apertura de canales de comunicación y asistencia hacia los agentes económicos. En Chile, los principales canales abiertos para desarrollar esta línea de acción son Internet⁴² y los Centros de Atención a Contribuyentes (CENAC⁴³). Pero además está la difusión por medios escritos, radio y televisión; la operación de una mesa de ayuda telefónica; la aplicación de encuestas y sondeos de opinión; la publicación detallada de la interpretación de normas y leyes; la generación de volantes, dípticos y trípticos; el empleo de formularios, fascículos y afiches; y la realización de seminarios y charlas informativas.

“Oficina virtual” del SII en Internet. Con la oficina virtual dispuesta en el sitio web del SII (www.sii.cl), se espera en un plazo próximo llegar a concentrar en Internet, la totalidad de las interacciones entre contribuyente y administración tributaria. El diseño de la oficina virtual ha considerado grupos de contribuyentes con características similares, segmentándolos y facilitando así sus trámites. Algunos ejemplos de transacciones disponibles son la recepción de denuncias sobre evasión, la recepción de opiniones de los contribuyentes acerca de la calidad de servicio del SII, la administración de clave secreta por parte del usuario, las modificaciones de datos relativos a un contribuyente específico, el envío de facturas y boletas electrónicas, la solicitud de autorización electrónica de documentos (Timbraje electrónico), las declaraciones mensuales del impuesto, el inicio de actividades en el caso de personas naturales, la gestión de boletas de honorarios electrónicas.

Atención en oficinas físicas. Acá el énfasis del SII ha estado en el rediseño de la infraestructura para mejorar el medio de atención. Hasta el año 1990, los principales problemas en la atención eran la concurrencia múltiple a las oficinas para un mismo trámite; la lentitud y complejidad de los trámites; las excesivas exigencias de documentación y antecedentes; las largas filas y los espacios físicos inadecuados. A partir de 1993, el SII abordó la solución de estos problemas con la aplicación del concepto de Ciclo de Vida del contribuyente. Ello ha supuesto reformular y simplificar los procedimientos asociados a los trámites de obtención del Rol Unico Tributario (RUT, en adelante), inicio de actividades, modificación de datos de identificación o actividad económica, y timbraje de documentos.

Como factores críticos para asegurar efectividad en esta función se pueden mencionar al menos tres. Primero, resulta clave el establecimiento de un *Protocolo de atención*. Este debería predeterminar con claridad los procedimientos y conductas esperadas de los funcionarios para

⁴² Algunos ejemplos de servicios informativos canalizados vía Internet son las noticias actualizadas relacionadas con el SII y de interés para el contribuyente, orientación para la realización de los principales trámites tributarios, preguntas y respuestas frecuentes acerca de materias tributarias de interés público, consultas acerca de circulares, aspectos legales y formativos, consultas acerca de la situación tributaria de un determinado contribuyente, o del estado de un trámite específico realizado, y la verificación de documentos tributarios electrónicos.

⁴³ Durante los años 2002 y 2003, se habilitaron Centros de Atención al Contribuyente (CENAC) en cada una de las 67 oficinas del SII a lo largo del país. Estos cuentan con módulos de informaciones en las entradas principales, y módulos de informaciones secundarias en las áreas específicas: Impuesto a la Renta, IVA, Timbraje, Rut e Inicio de actividades, y Avaluaciones. Además de buzones instalados en todas las oficinas, en los centros más importantes se han dispuesto computadores personales para autoatención, los que suman un total de 28.

desarrollar la atención y para aplicarla uniformemente a lo largo de todo el país. Segundo, deberían establecerse valores estándares para la atención, de manera de conducir los esfuerzos en objetivos concretos y específicos de calidad de atención. En el caso de la atención en oficinas físicas, uno de los ejemplos emblemáticos del modelo chileno ha sido el estándar de atención en menos de 30 minutos (Ver Recuadro F). Un tercer factor clave es disponer de mecanismos de retroalimentación, que posibiliten detectar y tomar conocimiento de las sugerencias, opiniones y reclamos de los contribuyentes. En el caso del IVA chileno, algunos ejemplos en este sentido son los buzones en las oficinas físicas, el buzón virtual en la página Web (rotulado como “*Opine de la calidad de servicio del SII*”) y las encuestas periódicas.

Recuadro F

Atención garantizada en menos de 30 minutos

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en www.sii.cl

Desde mediados de los años 90, la administración tributaria chilena ha encargado una serie de encuestas para evaluar los parámetros relevantes en el proceso de atención. Esas encuestas identifican como un aspecto relevante para el contribuyente, el tiempo total que demora en realizar un trámite, y en particular, el tiempo de espera en ser atendido. Para abordar ese factor, a partir de 1997 se puso en marcha el proyecto “*Tiempo Máximo de Espera: 30 minutos*”. La iniciativa consiste en garantizar que toda persona que concurre al SII a realizar un trámite de obtención de RUT, inicio de actividades, modificación de datos de identificación o actividad económica y timbraje de documentos, saldrá con su trámite terminado en una sola concurrencia y no deberá esperar más de 30 minutos antes de ser atendida (20 minutos, a partir de 2002). La garantía consiste en que en el caso de no cumplirse con este plazo, el SII recibe las solicitudes y antecedentes del contribuyente, los procesa internamente, y remite el trámite resuelto a su domicilio a partir del día siguiente. El compromiso se halla actualmente en plena aplicación en todas las oficinas del SII.

Tabla F1: Estándar de 30 minutos de espera máxima. Atención en oficinas físicas del SII

Cantidad de contribuyentes atendidos:	Año 2001		Año 2002		Año 2003	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
Dentro del plazo de 30 min.	1.533.008	99,4	1.642.732	99,0	1.786.711	98,6
Fuera del plazo de 30 min.	8.682	0,6	16.533	1,0	25.029	1,4
Total	1.541.690	100,0	1.659.265	100,0	1.811.740	100,0

(ii) IVA en el “Ciclo de vida del contribuyente”

El Ciclo de Vida del contribuyente es un mecanismo de sistematización de las interacciones regulares que un contribuyente realiza con la administración a lo largo de su “vida tributaria”. El punto de partida o “nacimiento” del contribuyente corresponde a la inscripción en los registros y su declaración de inicio de actividad económica. El punto de término o “muerte” del contribuyente corresponde a su declaración de término de giro. Además considera las interacciones administrativas intermedias, tales como la modificación de antecedentes de registro y el timbraje o autorización de sus documentos tributarios. Por esta razón, el objetivo central del proceso es explotar las oportunidades que ofrece cada interacción, tanto para asistir al contribuyente en sus obligaciones como también para controlar su cumplimiento.

Dentro de las etapas principales que componen este proceso están la obtención del RUT y la declaración de inicio de actividades, los procedimientos de actualización de la información, el timbraje de documentos y el término de giro.

RUT e inicio de actividad. Como se señalo antes, la obtención de un número de identificación, denominado RUT, es el punto de partida de la vida del contribuyente. En el caso de las personas físicas chilenas que se registran como contribuyentes del IVA, su RUT es simplemente el número de identificación personal, entregado por el Registro Civil. El SII asigna un número de RUT sólo en el caso de las personas jurídicas y los extranjeros. Una de las grandes ventajas del sistema de RUT existente en Chile es su aplicación generalizada como identificador tanto en el sector público como en el sector privado⁴⁴. Normalmente, la inscripción se realiza simultáneamente con la declaración de inicio de actividades, que representa la autorización de la administración tributaria para operar como contribuyente regular del IVA.

Verificación de actividad. La aprobación del inicio de actividades requiere una validación previa del SII. Esta consiste en verificar con información interna y externa (sistemas de información comercial privados, por ejemplo) y, si las condiciones lo ameritan, con una verificación en terreno que acredite que los antecedentes entregados por el contribuyente en su declaración guardan relación con su operación efectiva. Este requisito es imprescindible para autorizar el timbraje de documentos con derecho a crédito fiscal como son las facturas de IVA, por lo que constituye un procedimiento de extrema importancia desde el punto de vista preventivo. Cabe recordar que una de las figuras de evasión más riesgosas en el IVA está precisamente en la utilización de “testaferros”, que con información falsa o bien con timbrajes fraudulentos, vulneran el sistema de recaudación del IVA.

Modificación de la información. Cada vez que ocurre alguna modificación en la situación del contribuyente de IVA, éste se halla en obligación de comunicarlo al SII, en un plazo no superior a 15 días hábiles, después de ocurrido el evento modificatorio. Algunas de las modificaciones que deben ser comunicadas son cambios en la razón social; cambios de domicilio de la casa matriz; modificaciones a la actividad o giro declarado; apertura, cambio o cierre de sucursales; modificación de dirección para notificaciones; el ingreso, retiro o cambio de los socios; la cesión de derechos; los aportes o disminuciones de capital; cambios en los representantes; etc.

Timbraje de documentos. En el sistema de facturación del IVA chileno, el sistema de autorización de los documentos, desde su implantación, se ha basado en un timbre o sello físico. Sólo aquellos documentos que han sido timbrados por el SII tienen validez tributaria. Actualmente, el timbraje físico se está reemplazando por el timbraje electrónico de los documentos, a través de tecnologías Internet, lo que representará importantes ahorros en los costos de cumplimiento y de administración (Véase Recuadro G). El timbraje es un requisito previo a la realización de cualquier venta o servicio. Los sistemas informáticos del SII a su vez, mantienen un número de registro único para la documentación timbrada por un contribuyente, por lo que otros procesos como la presencia en terreno, los controles carreteros y las auditorías pueden detectar si los documentos en circulación están en rangos autorizados.

Término de giro. Este subproceso es obligatorio para todo aquel contribuyente que finaliza su actividad económica. La legislación chilena concede un plazo máximo de 2 meses para declararlo desde que se produce el término efectivo de la actividad. El SII aprueba esta declaración previa

⁴⁴ El RUT en Chile es el único número que una persona, natural o jurídica, debe emplear para efectos de declarar todos los impuestos, las cotizaciones previsionales y de salud, para registrarse en los programas gubernamentales, para viajar (ya que es igual al número de pasaporte), para registrar el matrimonio civil, para abrir una cuenta bancaria, para tomar un seguro, para votar en las elecciones, etc.

revisión de los libros contables para los últimos 3 años, los documentos de respaldo y otros documentos complementarios como las escrituras sociales. También forma parte del objetivo de fiscalización preventiva ya que permite detectar deudas fiscales, destruir los documentos timbrados que no fueron empleados, registrar la liquidación de activos como bienes raíces o automóviles, etc. Si se detectan irregularidades, el subproceso debe canalizar inmediatamente hacia los otros mecanismos que correspondan.

Recuadro G

Facturación *electrónica* en el IVA chileno

Fuente: SII (2004b)

El SII exige a todos los contribuyentes que sus documentos tributarios en papel, sean registrados y autorizados antes de utilizarlos. Esta autorización se materializa a través de un timbre de cuño que el contribuyente está obligado a aplicar sobre sus documentos, previo a utilizarlos. Para aplicar este timbre de cuño, el contribuyente debe concurrir periódicamente a la Unidad del SII que le corresponde, llevando los documentos que desea timbrar foliados en forma previa. Tanto para el Servicio como para los contribuyentes, especialmente para los que requieren timbrar un gran volumen de documentos, este es un procedimiento costoso. Además, el contribuyente está obligado a guardar los papeles durante 6 años, lo que también implica un costo no despreciable de administración y almacenamiento.

Como una forma de reducir estos costos, y en concordancia con la política adoptada de modernizar su gestión y utilizar la red Internet como elemento de comunicación con los contribuyentes, el SII propició la implantación de un modelo de operación con *Factura Electrónica*. Una factura electrónica es la representación informática de un documento tributario generado electrónicamente, que reemplaza al documento físico pero con idéntico valor legal a éste. Su empleo permitirá dar validez tributaria a operaciones comerciales efectuadas mediante documentos generados electrónicamente, y el almacenaje de la documentación sólo será electrónico. Todo esto induce una substancial economía de recursos respecto del sistema de facturación en papel. Estimaciones de la Cámara de Comercio de Santiago indican que el costo de la facturación del orden de los US\$1.330 anuales por contribuyente, se vería reducido a sólo US\$256 millones si se masifica la facturación electrónica. Agregando para todos los potenciales usuarios generará un ahorro cercano a los US\$318 millones por año.

Tabla G1: Costo de facturación por contribuyente (US\$/año)

Item de costo	Facturas en papel	Facturas electrónicas	Ahorro
Impresión de documentos	166	30	136
Timbraje de documentos	6	0	6
Procesamiento	173	110	63
Despacho físico	657	0	657
Almacenamiento físico	247	0	247
Pérdida de papeles valorados	81	0	81
Conexión a Internet	0	47	-47
Almacenamiento electrónico	0	69	-69
Costo total	1.330	256	1.074
Ahorro Total (supone 296 mil contrib.): 318 millones			

Fuente: SII(2004b)

En abril del 2003, la operación de la factura electrónica en Chile quedó inaugurada al emitir el SII las resoluciones que autorizaron a las empresas participantes del proyecto a realizar transacciones comerciales empleando este documento digital, ello durante una ceremonia encabezada por el Presidente de la República. A diciembre del 2004, hay más de un centenar de empresas autorizadas para operar con factura electrónica.

En todos los subprocesos de Ciclo de Vida del contribuyente de IVA resulta especialmente crítico disponer de un censo de contribuyentes, extensivo y actualizado. Por ello, se debe aprovechar cada instancia de interacción para corregir, completar y complementar la base de información de los contribuyentes. Pero eso no es suficiente. Un requisito fundamental para que un buen censo

permita generar medidas efectivas de gestión y control es la disponibilidad de un sistema de identificación. Esto cobra especial relevancia en los procesos de cruce de información que se analizan más adelante, ya que la información a cruzar sólo se puede anclar eficientemente con un identificador único y sin errores. Además, el no disponer de un identificador consistente impide la ejecución de medidas avanzadas de gestión, como por ejemplo, la facturación electrónica.

(iii) Fiscalización preventiva en terreno (de campo)

La fiscalización preventiva en terreno del IVA es una herramienta de fiscalización basada en un acto de presencia que realiza un inspector y cuyo objetivo es resguardar que las operaciones críticas para el impuesto se realicen con estricto apego a las leyes y normas. Desde luego, las transacciones constituyen el objetivo más frecuente de este proceso. Pero también lo son la inscripción de los agentes en los registros tributarios; el almacenamiento, transporte, despacho, cambio, y reemplazo de productos; la emisión de documentos al momento de efectuar las operaciones y el registro en los libros contables; el estado de la documentación en la forma y plazos exigidos por ley; la correspondencia entre los datos de registro y las actividades reales de los contribuyentes; etc. La administración tributaria chilena ha variado su enfoque en la presencia, al caracterizarla como una tarea “preventiva”. El cambio de enfoque implica dejar de considerar como culminación única del proceso el curso de una multa, transformándolo también en un proceso de supervisión y educación tributaria que dé asistencia al contribuyente en el cumplimiento de las normas del gravamen. Además, sirve como disuasivo para los otros contribuyentes que no son seleccionados, pero que ven de cerca el peso de la acción fiscalizadora. Las líneas de acción principales que conforman la fiscalización preventiva en terreno son los controles documentarios y de registros, el control de tránsito de mercaderías, el empadronamiento, y la presencia aplicada a sectores económicos específicos.

Control presencial de la emisión de documentos y registros. En esta modalidad se puede operar con muestras de contribuyentes seleccionados previamente, ya sea al azar o por determinadas características. También se pueden llevar a cabo controles “puerta a puerta” dónde se da una cobertura a un universo de contribuyentes de un determinado cuadrante geográfico. Otra modalidad de gran efectividad, aunque más costosa en recursos, corresponde al “punto fijo” (Ver Recuadro H). En todos los casos se verifica la emisión y recepción de los documentos tributarios, se revisan los documentos y libros obligatorios con los cuales debe contar en el establecimiento, y se contrasta la información real (por ejemplo, a través de arqueos de caja o de control de las existencias) con la información contenida en las declaraciones.

Recuadro H Control de “punto fijo” del IVA Fuente: SII (2004a)

Este control se desarrolla con la visita de un fiscalizador a un contribuyente del IVA en su lugar de venta, al inicio de la jornada comercial diaria, sin aviso previo. El objetivo que se persigue con este método es que la presencia del fiscalizador induzca una conducta de total cumplimiento por parte del contribuyente, es decir, que ese día el contribuyente se vea obligado a emitir todas las boletas o facturas por las ventas y a traspassar fidedignamente la información de ventas desde el talonario de boletas o facturas (o desde el informe de la máquina registradora o computador) hacia el Libro de Ventas. Con esa finalidad, el fiscalizador permanece en el local desde el inicio hasta el final de la jornada comercial diaria. La comparación de las ventas registradas el día del punto fijo con las ventas de días “similares” anteriores permite obtener una estimación de la evasión del IVA por ventas sin documentos. Un estudio muestral desarrollado por el SII para el año 1999 arrojó un porcentaje de evasión cercano al 25% de los débitos teóricos de IVA en ventas a consumidor final. Extendiendo este porcentaje al segmento de contribuyentes de IVA que vendían a consumidor final arrojaba un monto de evasión del orden de la mitad del monto de evasión total medido con Cuentas Nacionales.

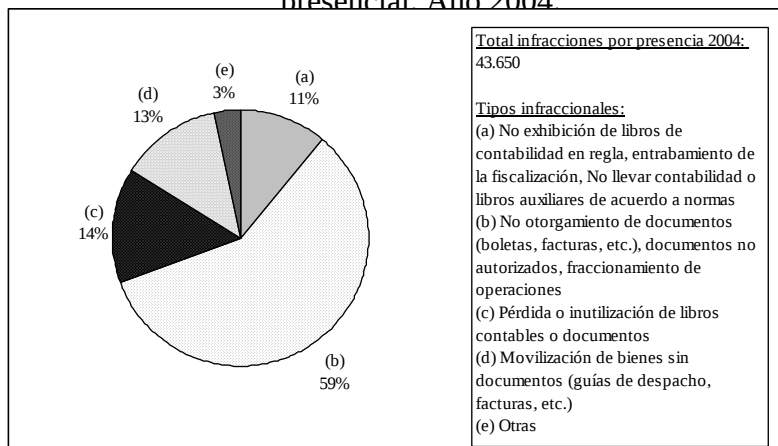
Control presencial del tránsito de mercaderías. La administración tributaria ha establecido puestos fijos de control ubicados en los principales accesos viales de las grandes ciudades y en los terminales del transporte interregional. La tarea consiste en validar que los productos que abastecen a los grandes centros de consumo se acompañen de la documentación de IVA exigida y que ésta guarde relación con el tipo y valor real de la mercancía transportada. Como complemento de este control, también se dispone de controles móviles que pueden seguir los flujos de consumo estacionales.

Empadronamiento. Tiene por finalidad controlar y levantar información de un segmento de contribuyentes que están “empadronados”, lo que significa que cumplen con ciertas características en cuanto a volumen y tipo de operación y se benefician de una liberación en la exigencia de emitir boletas por las ventas finales.

Control presencial en sectores específicos. Otras modalidades de fiscalización preventiva en terreno contemplan el control de los negocios esporádicos, el control en los sectores mayoristas de sectores primarios, y el control de la venta de ciertos productos industriales como los combustibles.

Uno de los requisitos de efectividad del proceso es el generar una sanción rápida, justa y expedita a objeto de producir el efecto disuasivo con la presencia. Las consecuencias derivadas de estos procedimientos de control pueden ser citaciones a las unidades del SII, registro de antecedentes para una segunda visita, auditorías tributarias, notificaciones de infracciones, aplicación de multas y clausuras, etc. Otra tarea fundamental de la presencia, especialmente del control puerta a puerta, es la generación de actualizaciones y correcciones en la información del censo de contribuyentes. Mantener, a su vez, un censo del IVA completo y actualizado es la base para todos los procesos de fiscalización del impuesto. Además, es requisito que exista una planificación de la presencia, que sea encabezada por los directivos de cada región del país y que se cuente con el apoyo de otras inspecciones de campo tales como Aduanas, Trabajo, Salubridad, Fuerza Policial, etc. De las infracciones señaladas, la más representativa es la infracción por el no otorgamiento del documento tributario que avala la transacción comercial. En efecto, el número de infracciones de este tipo durante el año 2004 alcanzó un total de 25.431, que equivalen al 59% de las 43.650 infracciones detectadas en ese año (Gráfico 2).

Gráfico 2: Tipos de infracción detectados por fiscalización presencial Año 2004



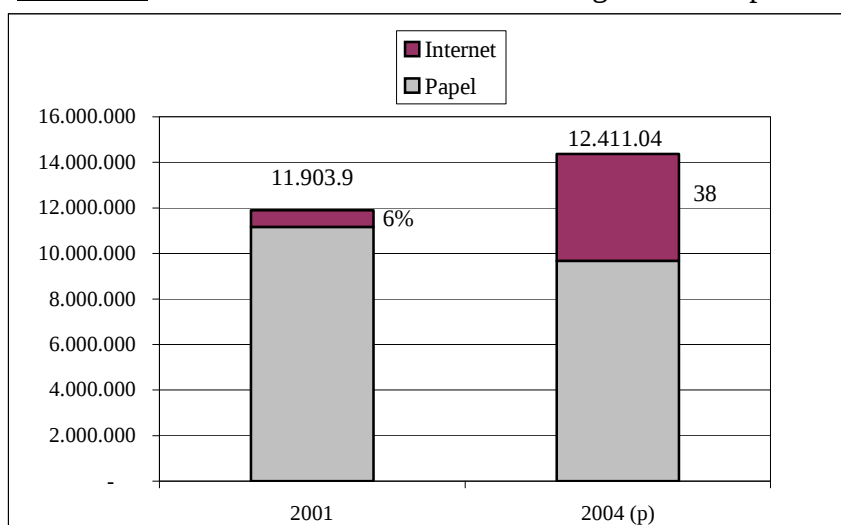
Fuente: SII(2004a)

(iv) Operación IVA (Cruces informáticos)

Corresponde a la administración por medios informáticos de toda la información contenida en las declaraciones de IVA y su consiguiente revisión, validación y cruce con otros antecedentes disponibles, tales como declaraciones anteriores, declaraciones de otros impuestos, e información aportada por terceros. El objetivo del proceso es detectar todas las inconsistencias que presenten las declaraciones de IVA al compararlas con la información de cruce y luego asistir al contribuyente en su rectificación, o bien, dar curso a las infracciones y procesos de revisión más exhaustivos. Las etapas que comprende este proceso son la recepción de las declaraciones y de la información de terceros, la aplicación de las verificaciones y cruces, la detección de las inconsistencias, y la gestión de las rectificaciones. En esta última etapa las acciones del SII pueden ir desde la simple corrección de la declaración, hasta la sanción o traspaso del caso hacia instancias de auditoría o investigación de delito tributario, si así corresponde.

Recepción de declaración mensual de IVA vía Formulario N° 29. El documento oficial para efectuar la declaración mensual de IVA es el Formulario N° 29, disponible en papel y en forma electrónica (Ver Anexo 3), el cual debe ser presentado antes del día 12 del mes siguiente al mes tributario que se declara. En el modelo de IVA chileno, se gestionan más de 12 millones de declaraciones de IVA al año, lo que es un número bastante alto si se considera que la población del país llega a los 15 millones de habitantes. Esto evidencia la alta cobertura que tiene el modelo legislativo del IVA chileno. De estas declaraciones, actualmente un 37,8% están siendo gestionadas por Internet (Gráfico 3). Aunque el *monto* de recaudación que mueven las declaraciones vía Internet es del orden del 78%, el *número* de declaraciones representa todavía un porcentaje bajo si se compara con el 87% de declaraciones de renta vía Internet, logrado en abril del 2004. Este rezago en la declaración electrónica del IVA es un desafío para la administración chilena.

Gráfico 3: Número de declaraciones de IVA gestionadas por año



Fuente: SII(2004a).

Verificación y cruces de información. Primero, se procede a realizar verificaciones relativas a la presentación de declaraciones de IVA. Estas verificaciones permiten detectar a los no

declarantes, a los declarantes fuera de plazo, y a los declarantes “calzados”⁴⁵. En segundo lugar, se pasa a comprobar la consistencia lógica y aritmética de los datos registrados en el formulario de declaración, y se contrastan los valores declarados por cada contribuyente con sus datos de inscripción, con lo informado en otras declaraciones, y con la información aportada por terceros agentes. Las inconsistencias se hallan conceptualizadas en una “Matriz de Observaciones”, la cual jerarquiza los errores según su tipo y gravedad. Esta graduación considera desde los errores formales hasta los más graves que comprometen seriamente el interés fiscal. Entre los formales está, por ejemplo, la omisión de datos de dirección, nombre, etc. los que surgen al comparar con la información censal aportada por el proceso de Ciclo de Vida del contribuyente. Entre los errores más graves está la solicitud de devoluciones, por encima de los remanentes de crédito que se registran en declaraciones de IVA anteriores o en la declaración anual de renta.

Aclaración y rectificación de las declaraciones. Las declaraciones que no presentan problemas en la revisión computacional quedan liberadas del proceso. Por su parte, los contribuyentes cuyas declaraciones fueron objetadas en la verificación, reciben una carta de notificación (a los contribuyentes registrados electrónicamente se les envía una carta por correo electrónico) en la que se les informa cuáles son las inconsistencias encontradas en su declaración y se les ofrece una rectificación vía oficina virtual o física. En el año 2003, el número de declaraciones objetadas que se tradujo en una notificación llegó casi a un 3% del total de declaraciones gestionadas⁴⁶. Un inspector es responsable de asistir al contribuyente en la rectificación o revisar los antecedentes adicionales aportados. El proceso concluye con la liberación del caso, la emisión de un giro que respalda la diferencia detectada y su obligación de pago por parte del contribuyente, o con el traspaso del caso a otra instancia de revisión.

(v) Control de devoluciones de IVA y de regímenes de retención (cambio de sujeto)

Dentro del modelo legislativo del IVA chileno, existen dos modalidades de devolución de IVA. Uno de ellos es el que corresponde a la devolución del IVA de los exportadores, y el otro, a la devolución de remanentes acumulados de créditos de IVA por compras de bienes del activo fijo. Los montos de recursos fiscales y el riesgo de cumplimiento involucrado en estos casos, han llevado a la administración chilena a definirlos como procesos específicos y prioritarios de revisión y control. Por la misma razón, el mecanismo de retención por “cambio de sujeto” también recibe atención especial.

Dentro de las etapas básicas de revisión a las solicitudes, está la revisión de que el impuesto a devolver esté efectivamente recargado en la facturas; que, en el caso de importaciones, el impuesto correspondiente haya sido enterado; que los documentos que dan origen al crédito estén adecuadamente respaldados por la contabilidad, tanto de el exportador como de sus principales proveedores; y que las exportaciones sean efectivas y correspondan a los períodos de declaración. Una situación análoga se da en el caso de las devoluciones de IVA por activo fijo.

En todos los casos, como la ley establece plazos bastante breves para que el SII apruebe u objete una solicitud de devolución, además de las verificaciones básicas resulta indispensable recurrir a

⁴⁵ Contribuyentes que acumulan por varios períodos (convencionalmente, se consideran 12 meses seguidos) un calce entre ventas y compras, tal que su débito neto (débito menos crédito) sistemáticamente está en torno a cero. Un caso particular de contribuyentes “calzados” que son sujetos de riesgo es el de los contribuyentes que declaran no tener movimiento comercial, pero seguir en operaciones.

⁴⁶ De las declaraciones rectificadas en el año 2003, un 51% se realizó a través de Internet, un 48% se realizó desde las unidades regionales vía Intranet, y sólo el 1% se hizo en papel.

técnicas y heurísticas de selección, a fin de profundizar el control en unos pocos casos, y hacerlo en un tiempo razonablemente corto. A nivel agregado, se han propuesto reglas básicas para evaluar la eficacia de control de devoluciones a exportadores (Ver Anexo 4). A nivel de detalle, varias administraciones tributarias han contratado la asesoría de expertos para tratar de avanzar en el análisis de riesgo basado en herramientas estadísticas como redes neuronales, análisis discriminante, etc. Esta veta, probablemente sea más útil de desarrollar en aquellas administraciones tributarias más progresadas, y menos útil, en aquellas que aún no logran hacer con eficacia los controles más básicos.

(vi) Auditorías

En el modelo del IVA chileno, la auditoría es la herramienta de revisión más profunda que puede aplicar la administración tributaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de un contribuyente. Su objetivo es establecer rigurosamente si las declaraciones de un contribuyente se corresponden con las operaciones contabilizadas, con la documentación de respaldo y con las transacciones efectivas. La revisión compromete no sólo el IVA sino otros gravámenes internos como el impuesto a la renta, impuestos específicos, etc. Hay que tener presente la correspondencia entre evasión en IVA y evasión en el impuesto a la renta (Ver Anexo 5). Lo anterior implica un alto costo y esfuerzo de fiscalización por cada auditoría, por lo cual sólo se pueden ejecutar sobre un número limitado de casos. Las etapas que comprende este proceso son la planificación y programación; la notificación; la ejecución; y la resolución.

Planificación y programación. Esta etapa debe estar alineada con las figuras de evasión tributaria que estarían teniendo más recurrencia, y responder al plan general de fiscalización definido por la administración cada año. Los programas identifican como objetivo las figuras de evasión, los grupos de contribuyentes, las áreas temáticas o los segmentos sectoriales. La programación debe definir el procedimiento de revisión y la nómina de casos a fiscalizar.

Notificación. Los casos programados de auditorías deben ser gestionados en forma conjunta entre los niveles centrales y las unidades regionales y locales. Cada inspector se responsabiliza de una cartera de casos, extrayendo previamente toda la información disponible. La administración tributaria envía a los contribuyentes seleccionados una “notificación”, en la cual se les comunica que serán sujetos de una auditoría. Esta notificación da inicio al proceso y con ella se ponen en marcha una serie de plazos legales, que comprometen tanto al contribuyente auditado como a la autoridad tributaria.

Ejecución. La auditoría se ejecuta una vez que el contribuyente ha sido notificado. El inspector cita al contribuyente auditado a las oficinas del SII, o bien, lo visita en su lugar de funcionamiento, disponiendo el contribuyente de un plazo de tiempo para preparar y concentrar toda la documentación a ser revisada. Existen auditorías focalizadas sobre ciertas figuras de incumplimiento y otras más abiertas. Entre las revisiones básicas están las orientadas a las ventas como el control de la emisión de documentos de venta en los registros contables y en las declaraciones tributarias; y el uso correcto de notas de crédito (anulación contable de una venta anterior). Están también las auditorías a las compras, tales como la compra de bienes o servicios de uso personal a nombre de la empresa contribuyente de IVA; el uso como crédito del IVA de las compras de automóviles y sus insumos; los contribuyentes exentos de IVA que compran con facturas a nombre otros contribuyentes afectos; y la proporcionalidad para el reconocimiento de los créditos, en el caso de contribuyentes con ventas exentas. Un caso de especial interés en la

auditoría del IVA es la verificación de la legitimidad de las facturas generadoras de crédito. Esta es una de las figuras de evasión más relevantes.

Resolución. El período a revisar en una auditoría corresponde a los 3 últimos años, período que puede extenderse a 6 años si se detecta alguna diferencia en el primer plazo. La auditoría tiene como duración máxima 6 meses. Tras ello, debe procederse con un informe de comprobación y con la resolución de un curso de acción. Si no se detectan diferencias, entonces el caso queda cerrado como improductivo. Si se detectan diferencias a cobrar, éstas pueden derivar en los procedimientos para el cobro civil del impuesto, o bien, si las características del caso lo hacen necesario, en el traspaso del caso al proceso de investigación por delito tributario.

Durante el año 2002, se ingresaron 13.356 casos para ser auditados. Este número representa un aumento del 88% con respecto al número de auditorías del año 2000. Gran parte de este aumento se puede atribuir a la Ley de Lucha Contra la Evasión cuya aplicación partió en el año 2001, donde se agregó un importante número de nuevos funcionarios a la fiscalización selectiva. Otros factores que han potenciado la efectividad de las auditorías son la creación de unidades especializadas como la Dirección Grandes Contribuyentes, la coordinación permanente entre las unidades operativas y la unidades centrales de fiscalización, y la observancia de los objetivos trazados en la planificación y la programación global de la fiscalización.

(vii) Investigación de delitos tributarios

Este proceso representa el trabajo jurídico de la administración tributaria para detectar y perseguir la ejecución de acciones u omisiones dolosas que buscan inducir un menor pago de impuesto del que corresponde, o bien, obtener reembolsos indebidos de impuestos, mediante simulaciones de operaciones tributarias u otras maniobras ilícitas. Configurado el delito por acción u omisión dolosa, se interpone una querella criminal ante los Tribunales de Justicia. Las etapas del proceso son el ingreso de un expediente de investigación; un análisis preliminar de antecedentes; una investigación administrativa; la elaboración de un informe; y la decisión del Director del SII para despachar acciones judiciales, tales como querellas, sanciones o cobros.

En el último tiempo, se han aplicado dos procedimientos en el ámbito de la investigación de delitos en el IVA. El primero es la creación de una “Fiscalía Anti Facturas Falsas”, en el año 2001, que aborda el fenómeno de la aplicación de créditos indebidos amparados en la utilización de documentación falsa. Esta fiscalía se dedica exclusivamente a presentar y sostener acciones criminales ante los Tribunales de Justicia por delitos comunes detectados en las labores de fiscalización ordinaria que ejecuta el SII, tales como la utilización de documentación falsificada, falsificación de sellos del SII y el uso de estos sellos, declaraciones juradas en las que se falta a la verdad y otras figuras delictivas, lo que permite identificar los grupos que trafican con facturas, y llevarlos ante la justicia para que sean sancionados. El segundo es la creación, en el año 2002, de la “Fiscalía Contra el Comercio Clandestino”, cuya labor es establecer las responsabilidades criminales de quienes actúan en el comercio o industria al margen de la legislación vigente. En el año 2004, estas dos fiscalías están concentrando el 73% del total de 889 casos anuales de contribuyentes querellados por delitos tributarios.

4.3 Resultados y desempeño en la gestión del IVA

Como señalamos en el capítulo anterior, una de las variables básicas que determina el rendimiento recaudatorio del IVA es, además del nivel de la tasa y de la amplitud de la base, su grado de cumplimiento. En esta variable el desempeño de la administración resulta clave, no sólo porque a ella le cabe la responsabilidad de aplicar el IVA y fiscalizar su cumplimiento sino también porque le corresponde entregar a los contribuyentes una gama de servicios para facilitar e inducir su observancia voluntaria. En este sentido, es dable esperar que las administraciones que logran combinar más eficazmente coerción y calidad de servicio tendrán probablemente mejores desempeños recaudatorios. Luego, está el tema de cuántos recursos se emplean para lograr esos resultados, es decir, cuán eficientes resultan ser las administraciones tributarias en función de los recursos que les son asignados, tanto humanos y monetarios como de facultades para la fiscalización.

A continuación revisamos algunos índices que ayudan a tener una idea del desempeño y su evolución en la administración del IVA chileno.

Indice de Evasión

Un primer indicador básico es el nivel de evasión. Si bien el nivel de evasión del IVA no es de entera responsabilidad de la administración tributaria⁴⁷, se puede considerar que por las acciones que a ésta le corresponde realizar una parte significativa tendrá relación con su desempeño. En Chile, se han sistematizado y publicado en forma regular las estimaciones de evasión del IVA en base al método del potencial teórico vía Cuentas Nacionales (Ver Anexo 6). De acuerdo con estas mediciones, el nivel de control del IVA en Chile ha experimentado un avance notable. Tal como se muestra en la Tabla 6, hay un importante descenso del incumplimiento en el IVA desde el año 1996, cuando ascendía a 22%, hasta el año 2003 cuando el mismo indicador se situaría por debajo de 16%.

Tabla 6: Estimación de la Evasión en el IVA en Chile. 1996-2003
Método Cuentas Nacionales - Cifras en miles de millones de \$ de cada año

	1996	1997	1998	1999 ^a	2000 ^a	2001 ^a	2002 ^a	2003 ^a
Recaudación Teórica	2.995	3.248	3.561	3.580	3.915	4.245	4.444	4.791
Recaudación Efectiva	2.329	2.620	2.711	2.793	3.087	3.405	3.700	4.039
Monto de Evasión	667	628	850	787	828	840	743	752
Tasa de Evasión	22,3%	19,3%	23,9%	22,0%	21,2%	19,8%	16,7%	15,7%

Fuente: SII(2004) sobre la base de información del Banco Central.

Notas:

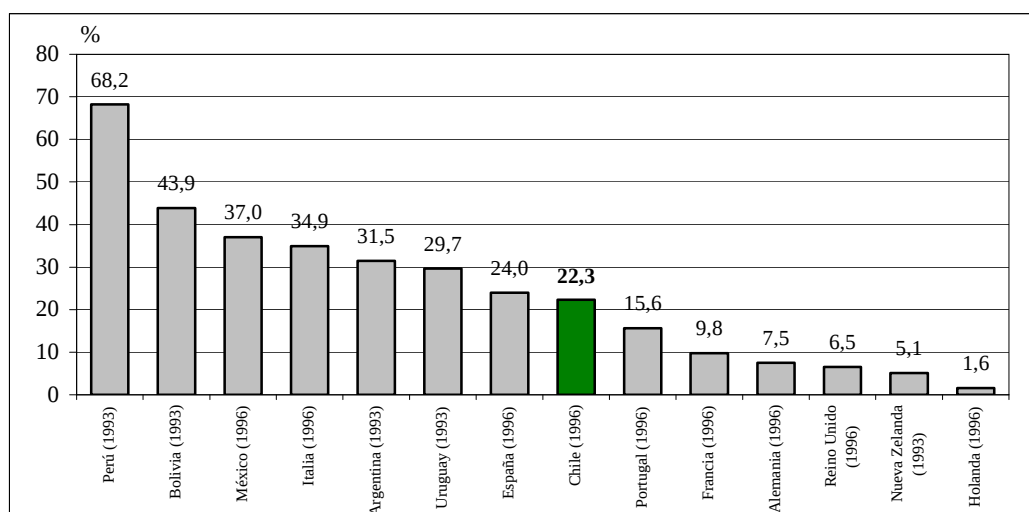
a Cifras provisionales

⁴⁷

Por ejemplo, una política de sanciones mal diseñada puede ser muy poco disuasiva de la evasión, aún si la administración tributaria la aplica con total eficacia. Igual situación puede producirse si el Estado en su conjunto no exhibe un adecuado nivel de aceptación entre los contribuyentes, ya que éstos estarán más propensos a incurrir en conductas de incumplimiento.

Aunque el avance logrado en los últimos años reduciendo la evasión del IVA chileno es significativo, si se mira en relación con otros países, se puede apreciar que aún sigue estando en rangos medios. Eso se desprende de algunos estudios que estiman la evasión mediante el método del potencial teórico basado en Cuentas Nacionales, usando supuestos y criterios comunes para la comparación (Gráfico 4). Comparando con países de Latinoamérica, el nivel de evasión en el IVA chileno posiblemente se sitúa entre los más bajos. Sin embargo, si la comparación se realiza con países de mayor nivel de desarrollo, la situación chilena es menos auspiciosa. En efecto, algunas economías como Francia, Alemania, Reino Unido, Nueva Zelanda, y Holanda, muestran niveles de evasión del IVA de tan sólo un dígito. Esto significa que la administración del IVA en Chile tiene todavía importantes desafíos si desea aproximar su desempeño con el de las administraciones más exitosas.

Gráfico 4: Estimación de la Evasión en el IVA en países seleccionados.
Método Cuentas Nacionales



Fuente: Silvani y Brondolo (1993) para cifras 1993. Nam y Parsche (2001) para cifras 1996, salvo en Chile: Servicio de Impuestos Internos (2004).

Índice de productividad

Otro índice para evaluar el desempeño en recaudación es el denominado “índice de productividad-PIB” del IVA. Este índice corresponde a la carga tributaria (recaudación efectiva sobre el PIB) dividida por la tasa general del impuesto. Simplificadamente, la productividad-PIB refleja los puntos de PIB que logra recaudar un punto de tasa impositiva. En rigor, es un índice relacionado con el grado de cumplimiento del IVA, pero también con el alcance de la tasa general del gravamen y del volumen de exenciones como fracción del PIB. En el caso de Chile, tal como se muestra en la Tabla 7, la evolución de los últimos años muestra un notable avance en materia de productividad-PIB. Tal es así que en el año 2004, las cifras preliminares arrojan un índice de 0,46; mientras que en 1996, el mismo llegaba a 0,41. En el caso del IVA chileno resultaría más razonable expresar la recaudación como porcentaje del gasto en Consumo Final de hogares. Ello si se atiende al hecho que la base de un IVA “tipo Consumo” debiera mostrar una mayor alineación con ese agregado macroeconómico. La Tabla 7, también muestra el indicador de la

productividad-Consumo del IVA. Las cifras también revelan un avance significativo de la productividad del IVA con este agregado macroeconómico.

Tabla 7: Índice de Productividad en el IVA en Chile. 1996-2004

	1996	1997	1998	1999 ^a	2000 ^a	2001 ^a	2002 ^a	2003 ^a	2004 ^a
Recaudación efectiva									
como % del PIB	7,50%	7,50%	7,40%	7,50%	7,60%	7,80%	8,00%	8,10%	8,75%
como % del Consumo Final	11,80%	11,90%	11,40%	11,70%	11,90%	12,30%	12,70%	13,00%	13,60%
Tasa Legal	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18,25% ^b	19%
Productividad-PIB:									
Valor índice	0,414	0,419	0,412	0,418	0,423	0,435	0,443	0,444	0,460
Valor Base 100=1996	100,00	101,22	99,53	100,9	102,05	105,14	106,96	107,28	111,18
Productividad-Cons. Final:									
Valor índice	0,654	0,662	0,635	0,649	0,662	0,682	0,704	0,711	0,718
Valor Base 100=1996	100,00	101,31	97,17	99,19	101,27	104,28	107,73	108,76	109,85

Fuente: Subdirección de Estudios del SII sobre la base de información del Banco Central.

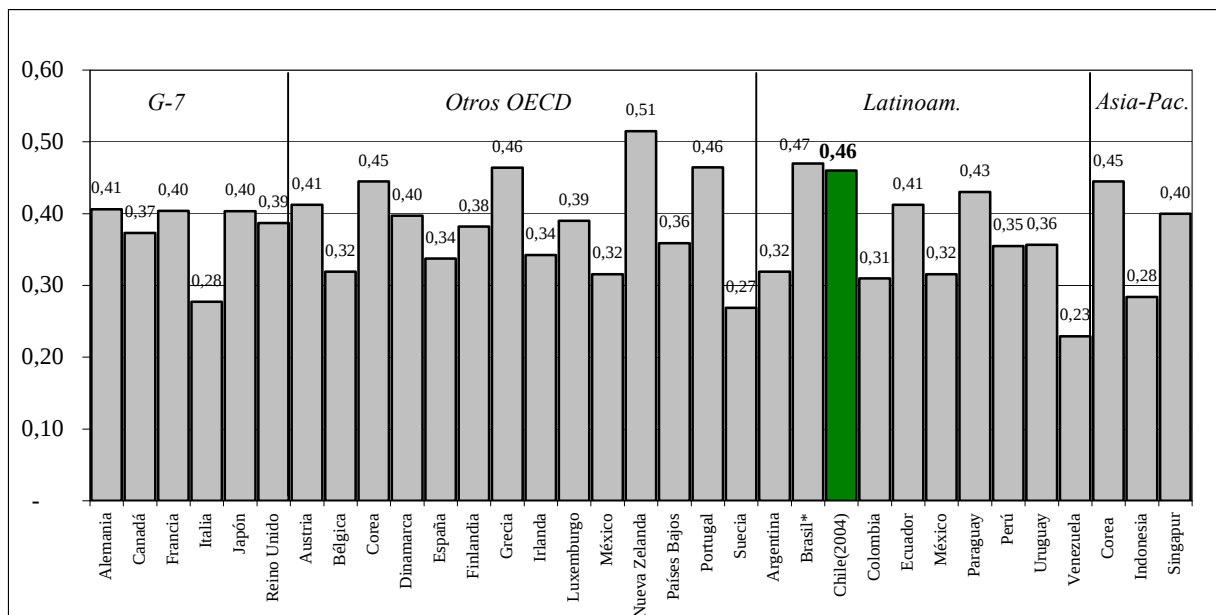
Notas:

a Cifra provisional

b Tasa promedio ponderada por meses de vigencia en el año 2003 (tasa 18% por 9 meses y tasa 19% por los restantes 3 meses).

Ahora bien, al comparar con la productividad del IVA de otros países, se podrá apreciar que en Chile el IVA se sitúa entre los más productivos (Gráfico 5). A nivel de Latinoamérica, Chile junto con Brasil, exhiben los más altos índices. El caso chileno se explica, como señalamos antes, por un mejor nivel de cumplimiento, por una aplicación amplia de la tasa general, y por una extensión limitada de las exenciones.

Gráfico 5: Productividad-PIB del IVA en países seleccionados. Año 2001.



Fuente: Elaboración propia en base a información de tablas 2 y 5. Se emplea la tasa estándar del año 2001.

Nota: (*) Por simplicidad, la cifra para Brasil consideró como tasa estándar el promedio simple entre las dos tasas extremas consignadas en la tabla 5, es decir, $(10\%+25\%)/2=17,5\%$.

Costos de administración y de cumplimiento

Finalmente, respecto a los costos de administración, no se dispone de un estudio que permita identificar qué parte de los recursos de la administración tributaria chilena se destinan a este impuesto. En efecto, cuando la tendencia en la mayoría de los países ha sido integrar los recursos en pro de grupos de contribuyentes, imputar qué fracción correspondería al IVA resulta aún más difícil. De todos modos, resulta ilustrativo consignar que los costos totales de administración respecto de otras administraciones, el caso chileno aparece relativamente reducido para los estándares internacionales. En Chile, en el año 2000 el presupuesto de la administración tributaria no superaba el 0,12% del PIB, en tanto que la mayoría de países desarrollados exhibía un porcentaje por arriba de 0,20% del PIB (Mitja y Valdés(2000)). Asimismo, la razón habitantes por funcionario alcanzaba a unos 4.000, mientras que en la mayoría de países desarrollados esta razón no sobrepasa los 1.000 habitantes (Mitja y Valdés(2000)). Una de las iniciativas más recientes en materia de reforma del IVA se materializó con la denominada “Ley Contra la Evasión” del año 2001. Dentro de sus medidas estuvo precisamente aumentar el número de inspectores en el SII, para llegar al año 2005 a una razón de 3.500 habitantes por funcionario. Uno de los argumentos que respaldó este incremento de recursos corresponde al mayor rendimiento recaudatorio de la medida, mostrado por un estudio de relaciones econométricas entre recursos disponibles de la administración tributaria y recaudación, que se resume en el Anexo 7.

Respecto a los costos de cumplimiento del IVA en Chile, si bien no se dispone de un estudio global del costo de cumplir el IVA, sí está disponible una estimación del costo de la facturación. En el IVA chileno, el sistema de facturación supone imprimir, registrar (timbrar), procesar, despachar un gran volumen de documentos. Además, el contribuyente está obligado a almacenar los papeles durante 6 años, lo que también implica un costo no despreciable de administración y acopio. La administración tributaria está impulsando como solución un sistema de facturación electrónica. Se estima que cuando éste alcance su máxima cobertura, el costo de facturación del IVA se reducirá en un 80% (Veáse Recuadro G, en secciones precedentes).

5 Conclusiones y recomendaciones

En el IVA chileno, la elección de una base tipo “consumo” se respalda en las recomendaciones teóricas para ese agregado frente a los agregados “producto” o “ingreso”. La razón está en la eficiencia económica, puesto que el IVA tipo consumo no distorsiona las decisiones de ahorro e inversión, de manera que los procesos que a su vez encadenan inversión con crecimiento económico no se ven obstruidos. Lo anterior se materializa a través de un mecanismo de devolución del IVA soportado en la compra de bienes del activo fijo. Además se ha optado por operar con el método del crédito-factura para el cálculo de la obligación a nivel de cada contribuyente.

En lo relativo a la unidad de tributación, el IVA entrega la posibilidad de definir ciertas unidades de tributación susceptibles de excluirse del impuesto, o bien, de acogerse a un tratamiento simplificado. En este marco, el IVA chileno ha optado por *no* aplicar umbrales mínimos de ventas, pero sí ha contemplado una facilidad administrativa denominada “cambio de sujeto”. Este mecanismo traslada la obligación de enterar el impuesto desde un agente hacia otro, pero en ningún caso significa eximirlo de su pago.

En cuanto a la estructura de tasas impositivas, los economistas han convergido en la idea de que una tasa uniforme sólo sería un óptimo de eficiencia si se pudiera gravar con IVA el bien “ocio”. Como esto resulta casi imposible, los fundamentos para la tasa uniforme que aplica el IVA chileno se deben buscar en el principio de la neutralidad y simplicidad. La mayoría de países además combina la tasa uniforme con unas cuantas tasas diferenciadas sobre ciertos productos a fin de contrarrestar la regresividad inherente del impuesto. En el IVA chileno, sin embargo, la aplicación de una tasa única y generalizada de 19% sobre todos los bienes o servicios afectos, sin reducciones o sobretasas, revela que el diseño simple y neutral ha sido el objetivo más fuertemente valorado.

En lo relativo a las exenciones, el estado actual de la teoría económica respalda dos clases de exenciones. Una es la exención total a las exportaciones, que es un mecanismo inherente a la adopción de un IVA tipo consumo bajo el principio de destino. La otra, es la exención a la inversión en capital humano, es decir, al gasto en salud, educación, capacitación, cultura, etc. En ambos casos el IVA chileno es consistente con esas recomendaciones teóricas. Ahora bien, respecto de las exenciones más tradicionales fundadas en argumentos de equidad, el IVA chileno siempre trató de limitarlas al mínimo posible. El transporte público es la exención más importante de este tipo. En varios modelos iberoamericanos de IVA, históricamente se eximieron listas más o menos extensas de productos como alimentos, vestuario, energía, viviendas, etc. La razón era su correlato con el consumo de los segmentos de familias más pobres. En Chile, tempranamente hizo fuerza la idea de que un IVA con demasiados bienes exentos afectaría su capacidad recaudatoria, abriendo espacios para la evasión y elusión. El enfoque chileno en esta línea ha sido el del “efecto neto”, es decir, la búsqueda de balance entre la regresividad de cobro de un IVA con pocas exenciones, con una fuerte progresividad en el gasto público financiado con el mismo impuesto.

En otros aspectos relevantes, el IVA chileno ha evolucionado de manera dispar. En materia de combate a la evasión, por ejemplo, el énfasis y los avances de la política fiscal chilena son incuestionables. Frente a la problemática derivada de la globalización y la integración económica,

en cambio, las acciones han sido menos decididas. El IVA chileno por ejemplo no se ha hecho cargo de alternativas posibles para gravar los bienes “digitalizados” y en el tema de armonización regional de la tributación indirecta, ha permanecido como mero espectador. La reciente experiencia de los 5 países de la Comunidad Andina (CAN) coordinando el IVA, si llega a ser exitosa, abrirá de seguro perspectivas para que, tanto el IVA chileno como el de países del MERCOSUR, avancen con una mayor decisión en ese camino.

En cuanto a las opciones de administración seguidas en el IVA chileno, éstas derivan fundamentalmente del modelo de facturación. En él, han resultado esenciales la aplicación de planes y programas sistematizados de actuaciones de fiscalización y la adopción de un enfoque “piramidal” de enlace del sistema de facturación con herramientas específicas de control. Este enfoque supone la coordinación de las herramientas de control en una pirámide que va desde el más alto grado de cobertura y de baja profundidad de revisión (base), hasta el grado de cobertura más limitado y de máximo nivel de revisión (cúspide). En ese orden, las herramientas son: (i) la información, asistencia y educación del contribuyente; (ii) el control en el ciclo de vida del contribuyente; (iii) la fiscalización preventiva en terreno; (iv) la operación IVA (cruces masivos); (v) el control de devoluciones y regímenes especiales; (vi) las auditorías; y (vii) la investigación de delitos tributarios. Cada una de las herramientas descritas encierra particularidades propias del diseño del IVA aplicado en Chile y, con toda seguridad, tendrá características y énfasis distintos en otro sistema. Así todo, se pueden extraer algunas recomendaciones que pueden ser útiles a la hora de evaluar nuevas alternativas. En la Tabla 8, más abajo, se han sintetizado las principales características y requisitos que el análisis permite considerar como sus claves de efectividad.

Como ha podido constatar, el modelo chileno de IVA ha evolucionado bajo una fuerte orientación hacia la eficiencia económica, la aplicación generalizada y neutral del impuesto, y la simplicidad. El principio de equidad en el IVA, en el sentido tradicional que lo asocia al cobro del impuesto, ha recibido quizá menos prioridad. En este ámbito, la preocupación ha ido más bien por el lado del gasto que se financia con el IVA. Con todo, esas orientaciones han conducido a resultados recaudatorios sobresalientes. En el año 2004, con una tasa de 19%, el IVA chileno recaudó del orden de 8,7 puntos del PIB. Esa cifra está entre las tres más altas en una muestra de 33 países desarrollados, latinoamericanos y del Asia-pacífico. Llevado a un índice de productividad-PIB, su valor alcanza a 0,46. Este es también uno de los índices más elevados a nivel latinoamericano y comparable con las mayores productividades del IVA en países desarrollados.

Pero el resultado recaudatorio no se explica sólo en variables de legislación. El desempeño de la administración tributaria en la lucha contra la evasión tributaria ha sido una variable igualmente crucial. En efecto, la actual tasa de evasión en el IVA en Chile, en torno un 16%, lo sitúa entre los países latinoamericanos de mejor cumplimiento, aunque todavía lejos de los países desarrollados que exhiben tasas de evasión de apenas un dígito. Este cuadro representa un claro desafío para la administración de los próximos años. Se puede pronosticar que la organización deberá consolidar en el futuro una ordenación decidida por segmentos de contribuyentes, una mayor autonomía en materia de gestión, y un compromiso pleno con las nuevas tecnologías al servicio del cumplimiento. Para el modelo chileno de gestión del IVA, el uso de Internet será clave. Hoy día, un 37,8% de las declaraciones de IVA en Chile son realizadas por Internet; un 99% de las declaraciones objetadas en el proceso masivo de cruce se rectifican vía Intranet e Internet; y un centenar de empresas han sustituido las facturas en papel por las facturas electrónicas. El desafío que se viene para la administración tributaria del IVA es transformar su modelo de facturación en uno 100% electrónico.

Tabla 8: Herramientas para efectivizar la gestión y fiscalización del IVA (Síntesis)

Herramienta	Objetivos	Profundidad/Cobertura del Proceso	Principales etapas o líneas de acción	Requisitos para obtención de resultados efectivos
(i) Información, asistencia y educación tributaria	- Entregar información oportuna y clara de legislación y procedimientos - Apoyar el proceso de declaración y pago del impuesto - Aplicar medios tecnológicos para ofrecer atención 24 hrs., 7 días/semana - Ofrecer interpretación legal oportuna - Proveer instancias de reclamación	- Baja profundidad de control - Cobertura masiva y máxima (todos los agentes económicos)	- Apertura de canales de inform. y comunicación - Atención en oficina virtual - Atención en oficinas físicas	- Definir protocolos de comunicación y atención - Establecer estándares de atención - Establecer mecanismos de retroalimentación
(ii) Ciclo de vida del contribuyente	- Utilizar todas las interacciones entre contribuyente y administración tributaria, para supervisar cumplimiento	- Baja profundidad de control - Cobertura masiva (todos los contribuyentes del IVA)	- RUT e inicio de actividades - Verificación de actividades - Modificaciones de antecedentes - Timbraje y autorizaciones - Término de giro	- Disponer de un censo de contribuyentes extensivo y actualizado - Disponer de un sistema eficiente de identificación de contribuyentes
(iii) Fiscalización preventiva en terreno	- Supervisar y asistir <i>in situ</i> al contribuyente en la emisión de documentos (facturas, boletas, notas de crédito, etc.), el registro contable y la declaración del impuesto - Cursar los giros y sanciones que correspondan en casos de incumplimientos detectados en las normas anteriores	- Profundidad media de control - Cobertura media	- Control presencial de documentos y registros - Control presencial tránsito mercaderías - Empadronamientos - Control presencial sectores específicos	- Aplicación expedita de sanciones si proceden (multas, clausuras, etc.) - Alimentar censo de contribuyentes - Participación órganos regionales en su diseño - Apoyo en otras fuerzas de campo (Policía, Aduanas, Trabajo, Salubridad)
(iv) Operación IVA (cruce informático)	- Detectar inconsistencias en las declaraciones mediante cruces de información con declaraciones anteriores, de otros impuestos y de terceros - Gestionar la rectificación de las declaraciones, cursando casos a procesos de revisión más exhaustivos	- Profundidad media de control - Cobertura media (se seleccionan las inconsistencias más graves)	- Recepción de declaraciones (papel e Internet) - Verificación y cruces con otras declaraciones, datos de registro y datos de terceros - Aclaración, Rectificación declaraciones - Eventual traspaso a otros procesos	- Medios informáticos para gestionar declaraciones electrónicas - Alimentar censo de contribuyentes - Establecer protocolo y estándar de atención
(v) Control de devoluciones y de regímenes de retención	- Detectar incumplimientos en las devoluciones de IVA Exportador, IVA por activo fijo, y retenciones especiales (cambio de sujeto del IVA)	- Profundidad alta de control - Cobertura baja (sólo segmento agentes solicitantes)	- Revisiones básicas sobre las compras que generan devolución - Selección de casos para examen exhaustivo	- Disponer de medios humanos y tecnológicos especializados - Aplicación de técnicas o heurísticas de selección de casos
(vi) Auditorías	- Verificar rigurosamente el cumplimiento de las obligaciones de los impuestos internos de un contribuyente	- Profundidad alta de control - Cobertura baja	- Planificación y programación - Notificación - Ejecución - Resolución	- Enfoque de gestión por grupos de contribuyentes - Coordinación unidades operativas y unidades centrales de auditoría - Planificación anual de estrategias
(vii) Investigación de delitos tributarios	- Detectar y perseguir las acciones dolosas de evasión y fraude tributario	- Profundidad alta de control - Cobertura muy baja	- Expediente de investigación - Análisis preliminar - Investigación administrativa - Informe y decisión del Director de la administración (iniciar acción judicial)	- Creación de Fiscalías especializadas en persecución de figuras delictivas (Facturas falsas, Comercio clandestino)

Referencias

- Afonso, J.R. y R. Varsano (2003) "Tax Reform in Brazil: The CVAT Proposal".
http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002307.pdf
- Arévalo, J. y T. Córdón (2000) "Una Reflexión sobre los Sistemas Impositivos Iberoamericanos". Artículo contenido en el II Seminario sobre Política Tributaria, Bolivia. Año 2000. IEF, AECI.
- Arias, L. A.; A. Barreix; A. Valencia; y L. Villela (2004) "La armonización de los impuestos indirectos de la Comunidad Andina". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Auerbach, A. J. y J. R. Hines (2001) "Taxation and Economic Efficiency". Paper prepared for the forthcoming "Handbook of Public Economics" ed. A. J. Auerbach and M. Feldstein.
<http://emlab.berkeley.edu/users/auerbach/ftp/ebot.pdf>
- Barreix, A. y L. Villela (2003) "Tributación en el Mercosur: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación". Departamento de Integración y Programas Regionales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caldwell, J.G. (2000) "The Value-Added Tax: A New Tax System for the United States".
<http://www.foundation.bw/VAT.htm>
- Collins, K. (2002) "Tax Impacts on the Incentives to Invest in Human Capital: A Canadá – US Comparision". University of Ottawa.
- Cnossen, S. (2004) "VAT in South Africa: What Kind of Rate Structure?" . VAT Monitor IBFD. January/February. Pp.19-24.
- Cosciani, C. (1969) "El Impuesto al Valor Agregado" Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina.
- Desai, M. y J.R. Hines (2002) "Value-Added Taxes and International Trade: The Evidence". International Tax Policy Forum.
<http://www1.law.ucla.edu/~taxpolicy/Documents/2005/Papers/Hines/VATs%20and%20trade%20Desai%20Hines%20Jan%202005.pdf>
- Ebrill, L.; M. Keen; J-P. Bodin; y V. Summers (2001) "The Modern VAT". International Monetary Fund, Washington D.C.
- Engel, E.; A. Galetovic y C. Raddatz (1998) "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile"
http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios4.htm
- Engel, E.; A. Galetovic y C. Raddatz (2001) "A Note on Enforcement Spending and VAT Revenues". Review of Economics and Statistics 83(2): 384-87
- Escolano, J. (1995) "Taxing Consumption/Expenditure versus Taxing Income" Tax Policy Handbook. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D.C.
- García, G. y A. J. Marusic (2001) "Los procesos de integración de los tributos internos y aduaneros". Segundo Premio del XIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF. <http://www.gf.jgm.gov.ar/doc/ggarcia.pdf>.
- Haufler, A. (2003) "Advanced Theory of Taxation". Department of Economics. University of Munchen.
http://www.vwl.uni-muenchen.de/ls_wirtschaftspolitik/lehre/advanced_theory_of_taxation/materialien/chap2.pdf
- Heady, C. (1993) "Optimal Taxation as a Guide to Tax Policy: A Survey". Fiscal Studies. Vol. 14, N° 1, pp. 15-41.
http://www.ifs.org.uk/publications/fiscalstudies/heady_feb93.pdf

- Holmes, J. (2004) "Business Restructuring. Some VAT issues". Centre for Tax Policy and Administration. Committee on Fiscal Affairs. OECD.
- Journard, I. (2001) "Tax Systems In European Union Countries". Economics Department Working Papers, No. 301. OECD.
[http://www.oilis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c1256985004c66e3c1256a7a004cd064/\\$FILE/JT00110384.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c1256985004c66e3c1256a7a004cd064/$FILE/JT00110384.PDF)
- Junquera, R. (2003) "Sistemas Tributarios y Administración Tributaria en Iberoamérica". Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales. Agencia Estatal de Administración Tributaria. <http://iefpa.org.ar/>
- Keen, M. (2002) "Some international issues in commodity taxation". Swedish Economic Policy Review 9. 9-39.
<http://www.ekradet.konj.se/sepr/Keen.pdf>
- Lerda, J.C. (2002) "Movilización de recursos a través de reformas tributarias en América Latina: Posibilidades, Limitaciones y Desafíos". III Taller Regional CIAT/ONU/SRF. Brasil.
- Ligthart, J. (2003) "Consumption Taxation in a Digital World: A Primer". International Monetary Fund.
<http://greywww.kub.nl:2080/greyfiles/center/2004/doc/102.pdf>
- Massone, P. (1995) "El Impuesto a las Ventas y Servicios (Impuesto al Valor Agregado)". Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso. Ediciones Edeval.
- McCarten, W. J. y J. Stotsky (1995) "Excise Taxes" Tax Policy Handbook. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Mitja, L. y C. Valdés (2000) "Análisis comparativo de las administraciones tributarias: Informe de la Misión Francesa en Chile". Servicio de Impuestos Internos de Chile.
http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/inforanalisis1.zip
- Musgrave, P. B. (2001) "International Aspects of Value Added Taxes: Lessons for developing countries". VAT Monitor, IBDF, May-June 2001. pp. 105-118.
- Nam, C.W; R. Parsche; y B. Schaden (2001) "Measurement of Value Added Tax Evasion in selected EU countries on the basis of National Accounts Data". CESifo Working Paper No. 431. www.CESifo.de
- OCDE (1998) "Tax Expenditures: Recent Experiences".
- Owens, J. (1997) "Nuevos temas en materia de reforma fiscal. El punto de vista de un administrador internacional". Hacienda Pública Española 143. Artículo contenido en el II Seminario sobre Política Tributaria, Bolivia. Año 2000. IEF, AECL.
- Pita, C. (1993) "La Reforma Tributaria en América Latina en la década de los años 80". Serie Documentos de Trabajo 163. Departamento de Desarrollo Económico y Social. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Remolins, E.; A. Alonso; y S. Simonit (1998) "Incidencia Impositiva e Inversiones en el Mercosur". IDIED. Universidad Austral. Rosario, Argentina.
<http://www.austral.edu.ar/web/empresa/idied/down/incidenc.pdf>
- Serra, P. (2000) "Fundamentos para una reforma tributaria en Chile". Cuadernos de Economía. Año 37, número 111, 299-322.
http://volcan.facea.puc.cl/economia/publicaciones/cuadernos/n111/111_Serra.PDF
- SII (2002) "Medición de la evasión por facturas falsas". Reporte de la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos.
- SII (2004a) "Políticas y Estrategias de Fiscalización". Departamento de Capacitación del Servicio de Impuestos Internos.. Manual del curso de inducción de nuevos fiscalizadores.

SII (2004b) “El Uso de Internet para reducir los costos de cumplimiento y administrativos”. Documento preparado por el Servicio de Impuestos Internos para la Conferencia Técnica del CIAT. Amsterdam. Países Bajos. 4 al 7 de octubre de 2004.

SII (2004c) “Informe de Gasto Tributario”. Reporte de la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos. Ejecución 2002, Proyección 2003 y Proyección 2004.

http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/informegt_2003_v3.pdf

Silvani, C. y J. Brondolo (1993) “Estimación de la Evasión en el IVA”. Asamblea General del CIAT, Venecia, Italia.

Sour, L. (2003) “Rentabilidad del gasto para la fiscalización del IVA en México”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 27, Caracas. <http://www.clad.org.ve/rev27/sour.pdf>

Tait, A. (1988) “Value Added Tax: International Practice and Problems” International Monetary Fund, Washington D.C.

Tanzi, V.(2000) “Taxation in Latin America in the Last Decade”. Working Paper No. 76. Center For Research On Economic Development and Policy Reform.

http://siepr.stanford.edu/conferences/FFReform_LA/Tanzi_Taxation_in_LAC.pdf

Williams, D. (1996) “Value-Added Tax”. Tax Law Design and Drafting, Volume 1. International Monetary Fund. Victor Thuronyi, ed.

Zee, H. (1995a) “General Sales/Turnover Tax. Tax Cascading: Concept and Measurement” Tax Policy Handbook. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D.C.

Zee, H. (1995b) “Value-Added Tax” Tax Policy Handbook. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D.C.

Zee, H. (1995c) “Theory of Optimal Commodity Taxation” Tax Policy Handbook. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D.C.